

VIGÉSIMO NONO PERÍODO DE SESSÕES
BRASILIA, BRASIL
6 A 10 DE MAIO DE 2002

Globalização e desenvolvimento



NACIONES UNIDAS



Distr.
GERAL

LC/G.2157(SES.29/3)
9 de abril de 2002

PORTUGUES
ORIGINAL: ESPANHOL

Este documento foi coordenado por José Antonio Ocampo, Secretário Executivo da CEPAL, com a colaboração de Juan Martín, ex-diretor do escritório da CEPAL na Argentina; Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto; Alicia Bárcena, Diretora da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos; Bárbara Stallings, Diretora da Divisão de Desenvolvimento Econômico; Vivianne Ventura-Dias, Diretora da Divisão de Comércio Internacional e Integração; Eugenio Lahera, Consultor, e María Elisa Bernal, Assistente Especial da Secretaria da CEPAL. Na redação dos capítulos colaboraram Jean Acquatella, Oscar Altimir, Mario Cimolli, Ricardo Ffrench-Davis, Len Ishmael, Luis Felipe Jiménez, Jorge Katz, Manuel Marfán, Jorge Martínez, Juan Carlos Ramírez, Daniel Titelman, Andras Uthoff e Miguel Villa. Em sua elaboração e discussão colaboraram também María José Acosta, Hugo Altomonte, José Pablo Arellano, Irma Arriagada, Carmen Artigas, Renato Baumann, Rudolf Buitelaar, Inés Bustillo, Alvaro Calderón, Beverley Carlson, Jessica Cuadros, Carlos De Miguel, Martine Dirven, Hernán Dopazo, José Elías Duran, Hubert Escaith, Ernesto Espíndola, Felipe Ferreira, Juan Carlos Feres, Gilberto Gallopín, Francisco Gatto, Christian Ghymers, José Javier Gómez, Rebeca Grynspan, Johannes Heirman, Michael Hendrickson, Isabel Hernández, Martín Hilbert, Andre Hofman, Martín Hopenhayn, Ricardo Jordan, Mikio Kuwayama, Arturo León, Juan Carlos Lerda, Carla Macario, Helen McBain, Ricardo Martner, Jorge Mattar, José Carlos Silva Mattos, Graciela Moguillansky, Sonia Montaña, César Morales, Juan Carlos Moreno Brid, Michael Mortimore, Guillermo Mundt, Georgina Núñez, María Angela Parra, Wilson Peres, Esteban Pérez, Marianne Schaper, Iván Silva, Verónica Silva, Ana Sojo, Andrés Solimano, Rogério Studart, Giovanni Stumpo, Raquel Szalachman, Trudy Teelucksingh, Ian Thomson, Helvia Velloso, Jorgen Weller, Ricardo Zapata e os consultores, Armando Di Filippo, Edmund V. FitzGerald, Wolf Grabendorf, Stephany Griffith-Jones, Gabriel Palma e Santiago Perry.

Nota explicativa

Nos quadros do presente estudo foram utilizados os seguintes símbolos:

Três pontos (...) indicam que os dados inexistem, não constam ou não estão disponíveis.

Um sinal de menos (-) indica déficit ou diminuição, salvo quando for assinalado em contrário.

Um ponto (.) é utilizado para separar os decimais.

Um traço (-) entre anos, por exemplo 1971-1973, indica que se trata de todo o período considerado, incluindo ambos os anos.

A palavra “dólares” se refere a dólares dos Estados Unidos da América, salvo indicação contrária.

Devido ao fato de que os números são arredondados, os dados parciais e as porcentagens apresentados nos quadros nem sempre correspondem ao total.



Índice

Apresentação	13
Parte I: Visão global.....	15
Capítulo 1	
O caráter histórico e multidimensional da globalização.....	17
I. O processo de globalização.....	18
II. As dimensões não-econômicas	21
1. Dimensões culturais e valores.....	21
2. A dimensão política	24
III. Oportunidades e riscos.....	25
Capítulo 2	
As dimensões econômicas da globalização	29
I. Comércio e investimento internacional	30
1. Comércio internacional e crescimento econômico: uma relação histórica variável.....	30
2. O surgimento dos sistemas internacionais de produção integrados	39
3. Desafios pendentes da relação entre comércio e crescimento econômico	46
4. O desenvolvimento da institucionalidade comercial internacional.....	51
II. Finanças internacionais e regime macroeconômico	54
1. As transformações históricas do sistema financeiro internacional.....	54
2. Transformações e volatilidade recente dos mercados financeiros.....	58
3. Os fluxos de capitais para países em desenvolvimento	64
III. A migração internacional.....	73

Capítulo 3	
Desigualdades e assimetrias da ordem global	77
I. Desigualdades na distribuição da renda mundial	78
1. As disparidades de longo prazo entre regiões e países	78
2. O efeito conjunto da desigualdade internacional e nacional	82
II. As assimetrias básicas da ordem global	89
1. Três assimetrias básicas do ordenamento internacional	89
2. O surgimento e a fragilização do conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento	94
Capítulo 4	
Uma agenda para a era global	99
I. Princípios básicos para a construção de uma melhor ordem global	100
1. Três objetivos essenciais: fornecer bens públicos globais, corrigir as assimetrias internacionais e incorporar firmemente uma agenda social mundial baseada nos direitos	100
2. Regras e instituições globais que respeitem a diversidade	102
3. Complementaridade do desenvolvimento institucional global, regional e nacional	103
4. Participação equitativa e regras adequadas de governabilidade	104
II. Estratégias nacionais para a globalização	106
1. O papel e os elementos básicos das estratégias nacionais	106
2. A estratégia macroeconômica	106
3. O desenvolvimento da competitividade sistêmica	108
4. A sustentabilidade ambiental	111
5. Estratégias sociais diante da globalização	112
III. O papel crucial do espaço regional	115
IV. A agenda global	118
1. Provisão de bens públicos globais de caráter macroeconômico	118
2. O desenvolvimento sustentável como bem público global	120
3. A correção das assimetrias financeiras e macroeconômicas	121
4. Superação das assimetrias produtivas e tecnológicas	124
5. Plena inclusão da migração na agenda internacional	128
6. Os direitos econômicos, sociais e culturais: a base da cidadania global	130
Parte II: Visão regional	133
Capítulo 5	
Vulnerabilidade externa e política macroeconômica	135
I. A composição do financiamento externo e a vulnerabilidade	136
1. Anatomia dos fluxos de capital nos anos 1990	136
2. Financiamento externo e ciclo econômico	141
II. Globalização e instabilidade macroeconômica real	147
1. O comportamento procíclico associado ao acelerador financeiro	147
2. O comportamento procíclico das finanças públicas	151
3. Débil processo de investimento e insuficiente desenvolvimento financeiro	155
III. O âmbito nacional: enfrentar a globalização da volatilidade financeira implantando políticas macroeconômicas anticíclicas	157
1. A gestão prudencial dos auge: aspectos fiscais, monetários e normativos	158
2. O regime cambial	160

3.	Mecanismos de “auto-seguro”	162
4.	Regulamentação e supervisão prudencial dos sistemas financeiros	162
5.	O desenvolvimento financeiro nacional	163
IV.	O âmbito internacional: fortalecendo a governabilidade da globalização financeira...	166
1.	Criação de um quadro institucional que favoreça a estabilidade financeira	166
2.	Financiamento de emergência	168
3.	A solução para os problemas de endividamento excessivo	169
4.	O papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento	171
5.	O papel das instituições regionais	172

Capítulo 6

A inserção da América Latina e do Caribe nos circuitos comerciais e

produtivos globais	175
I. A dinâmica da especialização comercial da América Latina e do Caribe	176
1. Tendências gerais	176
2. A composição do comércio de bens	183
3. O comércio de serviços	187
II. Os fluxos de investimento estrangeiro direto na América Latina e no Caribe	188
III. Os procesos de integração na região	196
1. Os esquemas sub-regionais de integração e os acordos intra-regionais de livre comércio	196
2. Outras instâncias de integração	200
IV. A agenda da América Latina e do Caribe em termos de comércio e investimentos	201
1. A agenda nacional: políticas de fomento às exportações	202
2. A agenda nacional: políticas de encadeamentos e formação de aglomerados produtivos	204
3. A agenda regional	207
4. A agenda internacional	210

Capítulo 7

Fortalecimento dos sistemas de inovação e desenvolvimento tecnológico

I. Os sistemas de inovação e o desenvolvimento tecnológico	216
II. A evolução dos sistemas de inovação	218
1. Os sistemas de inovação na etapa de industrialização liderada pelo Estado	218
2. Mudanças nos sistemas de inovação induzidos pela abertura externa e a globalização	219
3. Os gastos em ciência e tecnologia	223
III. As tecnologias da informação e das comunicações (TIC)	226
1. A natureza das transformações geradas pelas TIC	226
2. O avanço da conectividade na região	227
IV. Os direitos de propriedade intelectual	231
1. A homogeneização normativa em matéria de propriedade intelectual	231
2. O desempenho latino-americano na atividade de patenteamento	234
V. Políticas para facilitar a transformação produtiva e tecnológica	236
1. O fortalecimento dos sistemas de inovação: estratégias e políticas ativas	236
2. Políticas para acelerar o avanço das tecnologias da informação e das comunicações	238
3. Políticas relativas aos direitos de propriedade intelectual	240

Capítulo 8

A migração internacional e a globalização	243
I. O caráter interativo da migração e a globalização	245
1. Fatores que promovem a mobilidade e sua heterogeneidade	245
2. Cultura migratória e formação de comunidades transnacionais.....	247
3. Persistência de barreiras e dificuldades institucionais que restringem a mobilidade.....	248
4. As forças globais e o futuro da migração.....	250
II. Padrões de migração internacional da população latino-americana e caribenha	251
1. A emigração para os Estados Unidos.....	251
2. A emigração para outros destino.....	256
3. A migração intra-regional	258
III. Potencialidades e problemas da migração	260
1. As remessas.....	260
2. Desproteção e vulnerabilidade dos migrantes.....	263
3. Cidadania e direitos humanos	265
IV. Propostas para uma agenda regional sobre a migração internacional.....	267
1. Governabilidade da migração internacional.....	267
2. Vinculação com os emigrados	270
3. Medidas de prevenção dos riscos associados à migração	271

Capítulo 9

Globalização e sustentabilidade ambiental.....	273
I. Impacto da transformação produtiva no desenvolvimento sustentável	274
II. Efeitos das mudanças na estrutura produtiva sobre a sustentabilidade ambiental	276
III. Globalização econômica e meio ambiente.....	280
1. Impacto ambiental das exportações e o investimento estrangeiro direto	280
2. As transformações do contexto econômico internacional e o meio ambiente	285
IV. Repercussões ambientais da reestruturação produtivo-tecnológica no setor energético	287
1. Trajetória de intensidade energética	287
2. Trajetória de emissões de dióxido de carbono	290
3. O setor energético da América Latina e do Caribe em face da mudança climática global.....	292
V. Mudanças na vulnerabilidade regional	294
VI. Mudanças na governabilidade e institucionalidade nacional e regional para a gestão ambiental	297
1. Fortalecimento institucional.....	297
2. Desafios pendentes.....	298
3. Mudanças no financiamento para o meio ambiente	299
VII. Mudanças na governabilidade ambiental internacional	299
VIII. Uma agenda de ação	302
1. Consolidar os mecanismos nacionais de gestão ambiental e fortalecer a capacidade institucional para enfrentar as tendências observadas	302
2. Desenvolver a capacidade institucional e mecanismos para reduzir a vulnerabilidade regional frente aos desastres naturais.....	303
3. Desenvolver a capacidade institucional e mecanismos para propiciar uma gestão sustentável dos recursos naturais e energéticos	303
4. Empreender iniciativas inovadoras para financiar a consecução das metas de desenvolvimento sustentável.....	304

5. Consolidar a criação de mercados internacionais para os serviços ambientais globais e criar capacidade regional para participar ativamente neles 304
6. Aumentar a absorção de tecnologias de produção mais limpa através dos vínculos comerciais e de investimento externo existentes, e investimento próprio em pesquisa e desenvolvimento 305
7. Aumentar o compromisso político de todos os atores sociais no âmbito nacional, regional e global com as metas de desenvolvimento sustentável 306

Capítulo 10

Globalização e desenvolvimento social	307
I. Lacunas e defasagens no sistema educacional na região.....	307
1. Avanços em matéria de abrangência da educação.....	308
2. Atrasos em termos de qualidade	315
3. Educação, emprego e renda	318
II. Globalização e emprego	324
1. Dinâmica da estrutura da produção e o emprego.....	324
2. Globalização, flexibilização e precarização do trabalho.....	330
III. Proteção social.....	334
1. Seguro e proteção social para enfrentar o risco e a instabilidade	334
2. Sistemas de proteção social, emprego e pobreza.....	336
IV. A agenda social	338
1. A superação das lacunas educacionais.....	338
2. Os principais desafios em matéria de emprego.....	341
3. Educação, capacitação e emprego (empregabilidade)	343
4. Sistemas de proteção social	344
5. Proteção social e emprego	345
6. Agenda social para a integração e a cooperação regional.....	346

Capítulo 11

Os efeitos da globalização nas economias do Caribe pertencentes à CARICOM	349
I. A integração no Caribe como resposta positiva à globalização	350
II. O processo de mudança estrutural no âmbito da globalização	354
III. Fluxos de capital.....	361
IV. Emprego e migração.....	365
V. A globalização e a política e o desempenho macroeconômicos.....	368
VI. O desenvolvimento sustentável	372

Bibliografía	375
---------------------------	-----

Índice de quadros

Quadro 2.1	Exportações por origem.....	32
Quadro 2.2	Estrutura das importações mundiais por origem e destino, 1985 e 2000	33
Quadro 2.3	Produtos dinâmicos e estagnados nas importações mundiais, 1985-2000.....	37
Quadro 2.4	Estrutura exportadora por tipo de situação competitiva.....	40
Quadro 2.5	Investimento estrangeiro direto	44
Quadro 2.6	Entradas de investimento estrangeiro direto.....	45
Quadro 2.7	Concentração geográfica de subsidiárias estrangeiras em indústrias manufactureiras selecionadas, por intensidade tecnológica, 1999.....	46
Quadro 2.8	Crescimento do PIB: mundo e maiores regiões, 1820-1998.....	52

Quadro 2.9	Ativos financeiros de investidores institucionais. Países selecionados da OCDE.....	59
Quadro 2.10	Fluxo líquido de recursos, 1973-1999.....	66
Quadro 2.11	Fluxo líquido de recursos, 1990-1999.....	69
Quadro 2.12	Organização de cooperação e desenvolvimento econômicos: os 10 principais países receptores de imigrantes.....	74
Quadro 2.13	Organização de cooperação e desenvolvimento econômicos: nações de origem dos imigrantes aos principais países receptores em 1999	74
Quadro 3.1	Evolução das disparidades inter-regionais	79
Quadro 3.2	Índices de desigualdade da renda <i>per capita</i> no mundo	81
Quadro 3.3	Desvio-padrão do crescimento do PIB <i>per capita</i>	82
Quadro 3.4	Tendência mundial da desigualdade de renda, 1975-1995	84
Quadro 3.5	Assimetrias internacionais: participação dos países em desenvolvimento na economia mundial	91
Quadro 5.1	América Latina e o Caribe: fontes de financiamento externo, 1990-2000.....	138
Quadro 5.2	América Latina e o Caribe: fluxo líquido de recursos privados, 1990-1999	140
Quadro 5.3	América Latina e o Caribe: contribuição do financiamento externo de longo prazo por grupos de países, 1990-1999.....	141
Quadro 5.4	América Latina e o Caribe: evolução da balança de pagamentos, 1990-2001	145
Quadro 5.5	Indicadores de vulnerabilidade externa dos países em desenvolvimento, 1990-2000	146
Quadro 5.6	América Latina e Caribe: regimes cambiais, 2002	150
Quadro 6.1	América Latina: evolução do comércio de bens e serviços, 1990-2001	178
Quadro 6.2	América Latina e Caribe: evolução das quotas de mercado e índice de especialização relativa em setores dinâmicos	181
Quadro 6.3	América Latina e Caribe: estrutura exportadora segundo categorias de intensidade tecnológica em 1985 e 2000	184
Quadro 6.4	Volume e composição das exportações de serviços, 2000.....	187
Quadro 6.5	América Latina e Caribe: entradas de investimento estrangeiro direto, 1990-2001	189
Quadro 6.6	América Latina e Caribe: estratégias das empresas transnacionais nos anos noventa	192
Quadro 6.7	América Latina (10 países): participação das 1,000 maiores empresas em vendas totais de cada setor, segundo propriedade (1990-1992; 1994-1996; 1998-2000).....	195
Quadro 6.8	América Latina: 20 maiores empresas exportadoras, 2000	196
Quadro 6.9	América Latina e o Caribe: exportações segundo destinos e categorias de intensidade tecnológica, 2000	199
Quadro 7.1	América Latina: gasto em pesquisa e desenvolvimento, por setor de financiamento, 1999.....	224
Quadro 7.2	América Latina e Caribe: número de pesquisadores por 1,000 integrantes da população economicamente ativa	225
Quadro 7.3	Evolução dos níveis e brechas de conectividade, 1995-2000	228
Quadro 7.4	América Latina: nível de conectividade no ano 2000 e evolução entre 1995 e 2000, según o padrão mundial.....	230
Quadro 7.5	Estados Unidos: patentes obtidas por países.....	232
Quadro 7.6	Solicitações e concessões de patentes de plantas obtidas pela OMPI.....	235
Quadro 8.1	Estados Unidos: distribuição da população economicamente ativa nativa e nascida na América Latina e no Caribe, por setores de atividade, censo de 1990.....	253

Quadro 8.2	Estados Unidos: total de imigrantes admitidos provenientes da América Latina e do Caribe, 1971-1998	255
Quadro 8.3	Estados Unidos: imigrantes admitidos provenientes de países selecionados da América Latina e do Caribe, 1971-1998	255
Quadro 8.4	Estados Unidos: latino-americanos e caribenhos admitidos como imigrantes, por sub-região de origem e segundo a categoria de admissão, 1998	256
Quadro 8.5	Latino-americanos e caribenhos na Europa e em outros países com disponibilidade de dados, <i>Circa</i> 2000.....	257
Quadro 8.6	América Latina: população nascida no exterior segundo a região de origem, por países de presença, <i>Circa</i> 1990	258
Quadro 8.7	Caribe: população nascida no exterior, segundo a região de origem, por países de presença, <i>Circa</i> 1990	259
Quadro 8.8	América Latina e o Caribe: principais países receptores de remessas, 1990 e 2000.....	261
Quadro 9.1	América Latina e Caribe: indicadores ambientais selecionados.....	279
Quadro 9.2	Crescimento médio anual por destino do volume de exportações das indústrias ambientalmente sensíveis	282
Quadro 9.3	Índices de vantagem comparativa revelada (vcr) no grupo das indústrias ambientalmente sensíveis	283
Quadro 9.4	Empresas que investem em seus processos produtivos por razões ambientais, 1996	284
Quadro 9.5	América Latina e Caribe: indicadores de consumo e intensidade energética	288
Quadro 10.1	América Latina e o Caribe (17 países): frequência escolar segundo faixas etárias e sexo e segundo faixas etárias e quartil de renda familiar, 1990 e 1999	309
Quadro 10.2	Matrícula no ensino médio e superior, 1985 a 1997	313
Quadro 10.3	Expectativa de vida escolar em países selecionados, 1980, 1990 e 1995	314
Quadro 10.4	América Latina e Caribe (17 países): gasto público em educação	315
Quadro 10.5	Posição relativa de países ibero-americanos em estudos internacionais sobre a qualidade da educação.....	317
Quadro 10.6	América Latina e Caribe (17 países): número médio de anos de estudo da população economicamente ativa (PEA), segundo faixas etárias e condição de atividades, 1990 e 1999	319
Quadro 10.7	América Latina (17 países): evolução do produto nos anos 1990	326
Quadro 10.8	América Latina (16 países): evolução do emprego total e assalariado, 1990-1999	327
Quadro 10.9	América Latina e Caribe: indicadores da evolução do emprego durante os anos 1990	330
Quadro 10.10	América Latina (16 países): evolução dos diferenciais salariais nos anos 1990	331
Quadro 10.11	América Latina (12 países): trabalhadores assalariados sem contrato de trabalho e sem seguridade social nas zonas urbanas.....	333
Quadro 10.12	América Latina (17 países): incidência do trabalho assalariado não permanente em áreas urbanas	334
Quadro 10.13	Pobreza em domicílios com chefes de família com idade entre 25 e 64 anos, segundo situação de emprego	337

Quadro 11.1	CARICOM: exportações e participação de mercado, 1985-1999.....	353
Quadro 11.2	CARICOM: distribuição da participação no mercado intra-regional de importação, por país membro, anos selecionados entre 1985 e 1999	353
Quadro 11.3	Participação setorial do produto, 1990 e 2000	355
Quadro 11.4	Chegadas de turistas e receita correspondente, em países selecionados do Caribe, 1980-1998	359
Quadro 11.5	Fluxos líquidos de investimento estrangeiro direto, 1990-1999	363
Quadro 11.6	Aumento do emprego no setor manufatureiro, 1992-1997	366
Quadro 11.7	Países do Caribe: crescimento do PIB real, 1991-2000	369

Índice de boxes

Boxe 1.1	Inclusão e identidade: a questão étnica	23
Boxe 2.1	Deterioração a longo prazo dos preços das matérias-primas	38
Boxe 2.2	Taxas de juros dos EUA e margens dos títulos de mercados emergentes.....	67
Boxe 4.1	Os vínculos econômicos entre Porto Rico e os Estados Unidos	126
Boxe 5.1	Três crises em menos de uma década	142
Boxe 8.1	Mudanças na mobilidade das pessoas numa área do Mercosul	260
Boxe 8.2	Programas governamentais de apoio às remessas coletivas no México.....	263
Boxe 8.3	Estados Unidos: estimativas de indivíduos sem documentos	264
Boxe 8.4	Convenção internacional sobre a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes e de seus familiares	266
Boxe 11.1	Convergência macroeconômica na área da CARICOM	352
Boxe 11.2	As novas tecnologias no Caribe	360

Índice de gráficos

Gráfico 1.1	Ratificação das convenções sobre direitos humanos	22
Gráfico 2.1	Comércio e produto mundial, 1870-1998	31
Gráfico 2.2	Exportações da América Latina	34
Gráfico 2.3	Crescimento das exportações e do PIB por país	35
Gráfico 2.4	Comércio e produto em América Latina, 1870-1998.....	48
Gráfico 2.5	Desindustrialização, comércio exterior, emprego e renda	50
Gráfico 2.6	Fundo monetário internacional: créditos totais e empréstimos pendentes, 1950-2001	57
Gráfico 2.7	Contratos derivativos comercializados em mercados organizados	60
Gráfico 2.8	Margens de mercados emergentes	63
Gráfico 2.9	Fluxos líquidos para os países em desenvolvimento.....	64
Gráfico 2.10	Créditos das instituições financeiras internacionais.....	70
Gráfico 2.11	Dívida externa.....	72
Gráfico 3.1	Desigualdade internacional ponderada, 1950-1998	83
Gráfico 3.2	Desigualdade global de renda individual, 1820-1992.....	83
Gráfico 3.3	Desigualdade e riqueza	86
Gráfico 3.4	Instabilidade do crescimento econômico	92
Gráfico 5.1	Padrões de crescimento, déficit comercial e transferência líquida de recursos.....	137
Gráfico 5.2a	América Latina e o Caribe: montante de emissões internacionais de bônus	139
Gráfico 5.2b	América Latina e o Caribe: condições das emissões internacionais de bônus.....	139
Gráfico 5.3	Movimentos procíclicos da actividade econômica e transferência líquida de recursos	143

Gráfico 5.4a	Evolução do EMBI global	144
Gráfico 5.4b	Diferencias de eurobônus	144
Gráfico 5.5	Transferência líquida de recursos e valorização da moeda e ativos financeiros... 148	
Gráfico 5.6	América Latina: contas de governo centrais, 19 países	152
Gráfico 5.7	América Latina: carga tributária do Governo Central, 1990-2000	153
Gráfico 5.8	Episódios de políticas procíclicas em América Latina, 1990-2000	154
Gráfico 5.9	Diferencial entre a taxa de crescimento do PIB e a taxa de juros real paga pela dívida pública	155
Gráfico 5.10	América Latina e o Caribe: volatilidade na transferência líquida de recursos e coeficiente de investimento/PIB	156
Gráfico 6.1	América Latina e Caribe: evolução do comércio e do produto interno bruto, 1985-2001	177
Gráfico 6.2a	Variação da taxa média de crescimento anual do PIB real e das exportações entre 1970-1980 e 1990-2000	179
Gráfico 6.2b	Variação da taxa de crescimento do PIB e da elasticidade (implícita) das importações entre 1970-1980 e 1990-2000	179
Gráfico 6.3	América Latina e Caribe: destino das exportações, 1990 e 2000	182
Gráfico 6.4	Fluxos de investimento estrangeiro direto para a América Latina e o Caribe, por países de origem, 1990-2000.....	190
Gráfico 6.5	Países da ALADI: distribuição setorial do investimento estrangeiro direto, 1981-2000.....	191
Gráfico 7.1	Investimento mundial em pesquisa e desenvolvimento, 1996-1997	223
Gráfico 7.2	América Latina e Caribe: gasto em ciência e tecnologia, em relação ao PIB.....	224
Gráfico 7.3	Conectividade e PIB <i>per capita</i> no mundo 1995-2000.....	229
Gráfico 7.4	Estados Unidos: número de patentes obtidas pelos principais setores de actividade	233
Gráfico 8.1	Estados Unidos: porcentagem de profissionais na força de trabalho, segundo sua origem, 1997.....	252
Gráfico 8.2	Estados Unidos: porcentagem da população acima de 25 anos com pelo menos o ensino médio, segundo origem, 2000	254
Gráfico 9.1	Expansão da fronteira agrícola (1961-1999).....	276
Gráfico 9.2	América Latina e Caribe: evolução de alguns setores vinculados aos recursos naturais	277
Gráfico 9.3	Mercosul: volume de exportações das indústrias ambientalmente sensíveis, por mercados de destino	281
Gráfico 9.4	Comunidade Andina: volume de exportações das indústrias ambientalmente sensíveis, por mercados de destino	282
Gráfico 9.5	Intensidade energética da América Latina (1970-2000).....	288
Gráfico 9.6	América Latina e o Caribe: sendero de intensidade energética e renda per capita, 1970-2000	289
Gráfico 9.7	Emissões de CO2 na América Latina e no Caribe com relação ao PIB.....	290
Gráfico 9.8	Sendero de emisiones de CO2, 1980-1999	291
Gráfico 9.9	Emissões de dióxido de carbono em centrais elétricas, 1970-2000.....	292
Gráfico 9.10	Comparação de emissões entre entre regiões do mundo (1973-1999)	293
Gráfico 9.11	América Latina e o Caribe: efeitos de desastres ocasionados por fenômenos naturais (1998-2001)	295
Gráfico 10.1	Pontuação média e do percentil 75 em provas padronizadas de alunos de quarta série em estabelecimentos educacionais públicos e privados	316
Gráfico 10.2	Número médio de anos de estudo da população economicamente ativa (PEA) total, segundo faixas etárias, 1999	323

Gráfico 10.3	América Latina (17 países): taxas de desemprego urbano, períodos 1991-1994, 1995-1996, 1997-1998 e 1999-2000	329
Gráfico 11.1	Importações Norte-Americanas de roupas provenientes de países selecionados do Caribe	358
Gráfico 11.2	Fluxos de capital para o Caribe, 1990-1998.....	362
Gráfico 11.3	Emissões internacionais de bônus e fluxos bancários, 1990-1998.....	363
Gráfico 11.4	IED como porcentagem da formação bruta de capital, 1996-1998.....	364
Gráfico 11.5	Crescimento do emprego e mão-de-obra, 1991-1997	365
Gráfico 11.6	Taxas médias de inflação, 1981-2000.....	371
Gráfico 11.7	Emissões de dióxido de carbono (CO2).....	373



Apresentação

O mundo atual está marcado pelo que se conhece como o processo de globalização, ou seja, pela crescente gravitação dos processos econômicos, sociais e culturais de caráter mundial sobre aqueles de caráter nacional ou regional. Embora não se trate de um processo novo —suas raízes históricas são profundas—, as drásticas mudanças nos espaços e tempos, geradas pela revolução das comunicações e informação, ampliaram as dimensões, trazendo transformações qualitativas com relação ao passado. Conseqüentemente, houve uma demanda, por parte dos países da região, para que a Secretaria centralizasse a discussão do Vigésimo Nono Período de Sessões da CEPAL no tema da globalização e desenvolvimento.

A globalização oferece, sem dúvida, oportunidades para o desenvolvimento. Compreendemos que as estratégias nacionais devem ser desenhadas em função das possibilidades apresentadas, assim como os pré-requisitos para uma maior incorporação à economia mundial. Simultaneamente, este processo traz riscos originados de novas fontes de instabilidade (tanto comercial quanto, e em especial, financeira), riscos de exclusão para aqueles países não adequadamente preparados para as fortes demandas de competitividade próprias do mundo contemporâneo, e riscos de acentuação da heterogeneidade estrutural entre setores sociais e regiões dentro dos países que se integram, de maneira segmentada e marginal, à economia mundial. Muitos destes riscos acompanham duas características preocupantes do atual processo de globalização. A primeira é o desvio que se observa na globalização dos mercados: junto com a mobilidade dos capitais,

bens e serviços, existem fortes restrições à livre mobilidade da mão-de-obra. Isto se reflete no caráter assimétrico e incompleto da agenda internacional que acompanha a globalização, que não inclui, por exemplo, temas como a mencionada mobilidade de mão-de-obra, nem mecanismos que garantam a coerência global das políticas macroeconômicas das economias centrais —pautas internacionais para obter uma adequada tributação do capital e acordos de mobilização de recursos para compensar as tensões distributivas que a globalização gera, tanto entre os países como no interior deles.

Estas deficiências, por sua vez, refletem um problema ainda mais inquietante: a ausência de uma governabilidade adequada para o mundo de hoje, não só econômica —como se fez particularmente evidente no campo financeiro— mas também em muitos outros terrenos, devido ao enorme contraste entre os problemas de alcance mundial e os processos políticos, que continuam tendo como âmbito as nações e inclusive, progressivamente, os espaços locais.

Uma importante dimensão do processo de globalização não a mais destacada quando se aborda o tema —é a gradual generalização de idéias e valores em torno dos direitos civis e políticos, por um lado, e dos econômicos, sociais e culturais, por outro, que vão dando sustentação ao conceito de cidadania global. Ninguém encarna melhor este aspecto do processo de globalização do que as Nações Unidas. Sua carta constitutiva consagrou idéias e valores globais em torno desses direitos, que foram progressivamente ratificados pelos governos nas sucessivas cúpulas mundiais.

A primeira parte deste documento analisa a globalização sob uma perspectiva integral. O Capítulo 1 destaca o caráter multidimensional do processo, inscreve a fase atual dentro do processo histórico de internacionalização da economia mundial, e examina as dimensões sociais, políticas e culturais. O Capítulo 2 revisa a evolução das facetas econômicas do processo de globalização: comércio e investimento, finanças e regimes macroeconômicos, e mobilidade internacional da mão-de-obra. A evolução das desigualdades de renda e as assimetrias fundamentais que caracterizam o ordenamento global são examinadas no Capítulo 3. O Capítulo 4, último desta primeira parte, apresenta uma proposta de agenda positiva para a América Latina e o Caribe na era global. Assim, a partir de certos princípios básicos, e por se tratar de objetivos compartilhados, instituições globais que respeitam a diversidade, complementariedade entre instituições globais, regionais e nacionais, e participação equitativa conforme regras adequadas de governabilidade, se descrevem as medidas necessárias, nos planos nacional, regional e global, para alcançar os três objetivos prioritários da nova ordem internacional: a provisão de bens públicos globais, a correção das assimetrias internacionais e uma agenda social baseada nos direitos.

Na segunda parte do documento são tratados temas específicos: vulnerabilidade externa e política macroeconômica (Capítulo 5), Inserção da América Latina e do Caribe nos circuitos comerciais e produtivos globais (Capítulo 6), Fortalecimento dos sistemas de inovação e desenvolvimento tecnológico (Capítulo 7), Migração internacional e globalização (Capítulo 8), Globalização e sustentabilidade ambiental (Capítulo 9), Globalização e desenvolvimento social (Capítulo 10) e Efeitos da globalização sobre as economias do Caribe (Capítulo 11). Nestes capítulos, após um breve diagnóstico dos principais problemas, apresenta-se uma série de medidas que deveriam ser adotadas nos âmbitos nacional, regional e internacional, e descrevem-se as propostas que figuram no Capítulo 4.



Parte I: Visão global



Capítulo 1

O caráter histórico e multidimensional da globalização

O conceito de mundialização ou globalização foi amplamente utilizado nos debates acadêmicos e políticos da última década, embora os significados não sejam uniformes. Neste documento ele foi utilizado para referir-se à crescente gravitação dos processos financeiros, econômicos, ambientais, políticos, sociais e culturais de alcance mundial sobre aqueles de caráter regional, nacional ou local. Nossa acepção, portanto, insiste no caráter multidimensional da globalização. Com efeito, ainda que as dimensões econômicas sejam distintas, elas evoluem de maneira concomitante aos processos não-econômicos, que têm sua própria dinâmica, e cujo desenvolvimento, portanto, não obedece a um determinismo econômico. A tensão que se gera entre as diferentes dimensões ocupa, também, um papel central na dinâmica do processo. No terreno econômico, sobretudo no sentido mais amplo do termo, o atual processo de globalização é incompleto e assimétrico, tendo como principal característica o déficit de governabilidade.

A dinâmica do processo de globalização é determinada, em grande parte, pelo caráter desigual dos atores que participam de sua formação. Em sua evolução, exercem uma influência preponderante os governos dos países desenvolvidos, além das empresas transnacionais e, em menor grau, os governos dos países em desenvolvimento e as organizações da sociedade civil. Alguns destes atores, em especial os governos dos países

desenvolvidos, se reservam e exercem o direito de ação unilateral e bilateral, bem como o direito de atuar em âmbito regional, paralelamente aos debates e negociações de carácter global.

A acepção que utilizamos, de carácter positivo e de valor analítico, rejeita o uso normativo do conceito, que ressalta a ideia de um caminho único de liberalização plena dos mercados mundiais e de integração a estes como destino, ao mesmo tempo inevitável e desejável, da humanidade.¹ Tal inevitabilidade foi desmentida pela história que mostra no período entre guerras do século XX, um longo e conflituoso episódio de reversão da internacionalização. A evolução das instituições multilaterais que acompanharam este processo ao longo dos últimos dois séculos, bem como as controvérsias em curso sobre governabilidade global mostram que não existe um único ordenamento possível no nível internacional. Além disso, mostram que não existe uma única maneira de distribuir as funções entre instituições e organismos de alcance mundial, regional e nacional. As experiências dos países desenvolvidos e das próprias nações em desenvolvimento indicam, por sua vez, existência de múltiplos caminhos para inserção na economia global (CEPAL, 2000a; Albert, 1992; Rodrik, 2001a). Estas experiências diversas se fundamentam na história de cada país, assim como em sua própria valorização das oportunidades e riscos acarretados por esta inserção.

Este capítulo apresenta uma primeira visão de conjunto sobre o processo de globalização. Após uma apreciação geral, que destaca o carácter histórico e as dimensões económicas do processo, a seção seguinte considera suas principais dimensões não-económicas (princípios éticos, culturais e políticos). O capítulo conclui com uma análise das oportunidades e dos riscos inerentes ao processo.

I. O processo de globalização

O processo contemporâneo de internacionalização remonta à irrupção do capitalismo na Europa no final da Idade Média, à nova atitude científica e cultural que encarnou o Renascimento e à formação das grandes nações europeias e seus impérios. A expansão do capitalismo é o único processo histórico que teve alcance verdadeiramente global mas, ainda assim, incompleto. Com maior intensidade que em outras regiões do mundo em desenvolvimento, a história da América Latina e do Caribe esteve estreitamente vinculada a esses desenvolvimentos, desde o fim do século XV.

Os historiadores modernos reconhecem momentos distintos no processo de globalização durante os últimos 130 anos que, com algumas particularidades, adotaremos neste trabalho.² Assim, uma primeira fase da globalização, de 1870 até 1913, se caracterizou pela elevada mobilidade dos capitais e da mão-de-obra, junto com um auge comercial, baseado mais numa grande redução dos custos de transporte do que no livre comércio. Esta fase da globalização se interrompeu com a Primeira Guerra Mundial, dando lugar a um período caracterizado, primeiro, pelo fracasso em reconstruir as tendências prévias na década de 1920 e pela franca retração do processo de globalização na década de 1930.

Após a Segunda Guerra Mundial tem início uma nova etapa de integração global. Todavia, apesar de sua continuidade, convém distinguir duas fases inteiramente diferentes neste período, cujo ponto de ruptura tem lugar no início da década de 1970, como efeito conjunto do colapso do regime de regulamentação macroeconómica definido em 1944 em Bretton Woods, do primeiro choque petrolífero, da crescente mobilidade privada de capitais, que se intensificou a partir dos dois processos anteriores, e do fim da "idade de ouro" de crescimento dos países industrializados (Marglin e Schor, 1990). Se definirmos o fim da idade de ouro como o ponto de ruptura, podemos

¹ Para uma contraposição destas duas visões, ver Helleiner (2000).

² Ver Maddison (1991, 1995 e 2001); O'Rourke e Williamson (1999); Dowrich e DeLong (2001); Lindert e Williamson (2001) e O'Rourke (2001). O ponto de partida, em torno de 1870, é um pouco arbitrário, mas reflete a ainda limitada integração internacional (inclusive interna, nos grandes territórios nacionais) dos mercados de bens, capital e mão-de-obra antes deste ano, bem como o alcance restrito do processo de industrialização no grosso dos países que compunham o centro da economia mundial.

falar de uma segunda fase de globalização, entre 1945 e 1973, que se caracterizou pelo grande esforço para desenvolver instituições de cooperação internacional em matéria financeira e comercial, e pela grande expansão do comércio de manufaturas entre países desenvolvidos, bem como pela existência de uma grande variedade de modelos de organização econômica no mundo inteiro, e por uma baixa mobilidade de capitais e de mão-de-obra. No último quarto do século XX, consolidou-se uma terceira fase de globalização, cujos atributos centrais são a gradual generalização do livre comércio, a crescente presença das empresas transnacionais no cenário mundial sob a modalidade de sistemas de produção integrados, o crescimento e a elevada mobilidade dos capitais, e uma notável tendência à homogeneização dos modelos de desenvolvimento, além da subsistência de restrições aos movimentos da mão-de-obra.

As raízes deste longo processo nutrem-se na sucessão de revoluções tecnológicas, particularmente aquelas que conseguiram reduzir os custos de transporte, informação e comunicações.³ A diminuição radical do espaço, no sentido econômico do termo, é o efeito acumulado da redução dos custos e do desenvolvimento de novos meios de transporte. Por sua vez, a informação em “tempo real” apareceu, pela primeira vez, com o telégrafo, e se estendeu, posteriormente, com o telefone e a televisão. Todavia, o acesso maciço à mesma é uma característica das tecnologias recentes da informação e comunicações, que conseguiram reduzir radicalmente os custos de acesso, embora não ocorra o mesmo com o custo de processamento e, portanto, de seu emprego de forma útil.

Os progressos no transporte, informação e comunicações fazem parte de um conjunto mais amplo de inovações tecnológicas que permitiram avanços sem precedentes na produtividade, no crescimento econômico e no comércio internacional. Nos países europeus, o grande capital esteve associado ao comércio internacional desde as origens do capitalismo moderno (Braudel, 1994). A internacionalização da produção das empresas remonta ao final do século XIX, como subproduto dos processos de concentração econômica nos países industrializados, de onde provêm até hoje as grandes empresas transnacionais. A partir da década de 1970, estendeu-se a subcontratação internacional das tarefas mais intensas em mão-de-obra (montagem). Este desenvolvimento foi possível graças à redução dos custos do transporte e à regulamentação comercial nos países industrializados. Este constituiu o primeiro passo para o desenvolvimento de sistemas de produção integrados, que permitem segmentar o processo produtivo em suas diversas etapas (“desmembramento da corrente de valor”) e especializar fábricas ou empresas subcontratadas localizadas em vários países na produção de componentes, fases do processo produtivo e montagem de modelos particulares.

Essas mudanças na estrutura da produção e comércio aumentaram a importância das grandes empresas ou conglomerados empresariais. Existe, de fato, uma relação estreita entre o surgimento dos sistemas integrados de produção e o aumento dos fluxos de comércio e de investimento estrangeiro direto e o papel cada vez mais importante das empresas transnacionais. O fator essencial foi, sem dúvida, a liberação do comércio, dos fluxos financeiros e dos investimentos nos países em desenvolvimento, que se acelerou nas duas últimas décadas. Estes fenômenos contribuem para explicar a grande onda de investimentos estrangeiros e a concentração da produção em escala mundial que caracterizou a última década do século XX.

Assim como no caso do comércio, as transações financeiras internacionais fizeram sua aparição na Europa desde as próprias origens do capitalismo moderno (Kindleberger, 1984; Braudel, 1994). No século XIX, Londres era o principal centro financeiro internacional e, sob a sua liderança, se consolidou o padrão-ouro como sistema de pagamentos internacionais e regulamentação macroeconômica. Paris foi seu competidor mais próximo e, no início do século XX,

³ Com efeito, este processo seria impensável sem a ferrovia, a navegação a vapor e o telégrafo no século XIX; a construção de canais interoceânicos (Suez em 1869 e Panamá em 1903); o automóvel, o avião, o telefone, a televisão no século XX; e, evidentemente, a revolução tecnológica da informação e das comunicações nas últimas décadas do século XX.

somou-se Nova York. A "emissão de capital" de grandes projetos, especialmente de infra-estrutura e recursos naturais, e a criação de um mercado internacional de bônus da dívida pública foram as modalidades dominantes dos movimentos internacionais de capitais de longo prazo da primeira fase da globalização. A elas se agregou o financiamento do comércio internacional, em torno do qual surgiu uma incipiente rede bancária internacional. As modalidades de financiamento de longo prazo estiveram expostas a crises recorrentes, e praticamente cessaram com a depressão mundial da década de 1930 e o colapso do padrão-ouro e as moratórias maciças que a acompanharam. O acordo de Bretton Woods, de 1944, para criar um sistema multilateral de regulamentação macroeconômica baseado em taxas de câmbio fixas mas reajustáveis, e o apoio financeiro aos países que enfrentavam crises do balanço de pagamentos, assim como o surgimento dos bancos oficiais de financiamento internacional, tanto nacionais (bancos de exportações e importações) como multilaterais (Banco Mundial e, posteriormente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros bancos regionais), foram as respostas a este fato.

Por sua vez, o ressurgimento do financiamento privado internacional de longo prazo, a partir da década de 1960, foi produto não só da nova fase de estabilidade da economia mundial, mas também de uma sucessão de fatores: o excedente de dólares desta década, e de petrodólares da seguinte; o abandono do esquema de paridade fixa de Bretton Woods e a "flutuação" das principais moedas, no início dos anos 1970; a acelerada institucionalização da poupança na década de 1980, sob a liderança dos Estados Unidos e Reino Unido; e o nascimento de um mercado crescente de derivados financeiros, na última década do século XX, que permitiu subdividir os riscos dos diversos ativos e passivos financeiros.

A globalização financeira foi mais rápida que a globalização comercial e produtiva, podendo-se argumentar, com razão, que vivemos numa era de hegemonia do financeiro sobre o real (CEPAL, 2001a). Ambos os processos têm como pano de fundo um profundo reordenamento institucional no âmbito mundial, cujo elemento essencial foi a liberalização das transações econômicas internacionais, correntes e de capital. Contudo, as novas regras econômicas globais ainda são insuficientes e exibem claros vazios institucionais.

Em contraposição, não houve um processo paralelo de liberalização dos fluxos de mão-de-obra, que são objeto de uma estrita regulamentação por parte das autoridades nacionais (salvo para fluxos entre membros da União Européia). Esta é uma das grandes diferenças entre a atual e a primeira fase da globalização. Aquela esteve acompanhada de dois grandes fluxos de migração: mão-de-obra da Europa para zonas temperadas, e mão-de-obra, principalmente asiática, para zonas tropicais. Em conjunto, estes fluxos migratórios envolveram cerca de 10% da população mundial de então (Banco Mundial, 2002a.)

A regulamentação dos fluxos migratórios, além disso, atua contra a mão-de-obra não-qualificada, que, em consequência, tende a mobilizar-se por canais irregulares. Este fato expõe os imigrantes ao abuso dos traficantes de trabalhadores, acentua sua desproteção diante das autoridades, e gera uma pressão adicional à redução da remuneração do trabalho menos qualificado nos países receptores. Por sua vez, essas modalidades de regulamentação migratória absorvem os recursos humanos mais qualificados, e relativamente escassos, dos países em desenvolvimento. A segmentação da mobilização trabalhista está contribuindo, portanto, para gerar um aumento nas disparidades de renda por níveis de qualificação, tanto nos países receptores como nos de origem.

Algumas outras dimensões, intimamente ligadas à esfera econômica, têm também grande presença e vigência mundial. Uma delas é a extensão dos problemas ambientais de caráter global. Nas três últimas décadas, se evidenciou e documentou cientificamente uma situação planetária nunca vista, derivada da escala crescente e cumulativa das atividades humanas, com impactos ambientais de caráter mundial, tais como o aquecimento global, a redução da camada de ozônio estratosférica, a diminuição da biodiversidade e o avanço da desertificação e seca, que adquirem a forma perversa de "males públicos globais". Isto evidenciou uma maior interdependência ecológica

dos países, que confere um caráter singular a este momento histórico (CEPAL/PNUMA, 2001). A reversão destes processos gerou novos imperativos e oportunidades para a cooperação internacional. A ameaça que representam para a sustentabilidade do crescimento econômico foi objeto de um amplo e longo debate. Todavia, as respostas instrumentadas até agora são insuficientes em face da magnitude dos problemas.

Outra forma de "males públicos globais", também vinculada às dimensões econômicas, é o crescimento da criminalidade internacional: a produção, comércio e consumo de drogas e sua estreita relação com o financiamento do terrorismo, com o tráfico de armas e com a circulação internacional de capitais ilícitos, derivada do tráfico de drogas e de diferentes formas de corrupção que transcendem as fronteiras nacionais. A necessidade de controlar a circulação destes capitais, tanto nos países em desenvolvimento como nos próprios países desenvolvidos, e nos centros financeiros *off-shore*, foi reconhecida com atraso, porque exige que se limite a vigência do sigilo bancário para dar vez a esquemas especiais de controle da circulação de dinheiro ilícito. Infelizmente, os esquemas que vêm sendo desenvolvidos não incluem, até agora, medidas destinadas a combater a corrupção.

II. As dimensões não-econômicas

1. Dimensões culturais e valores

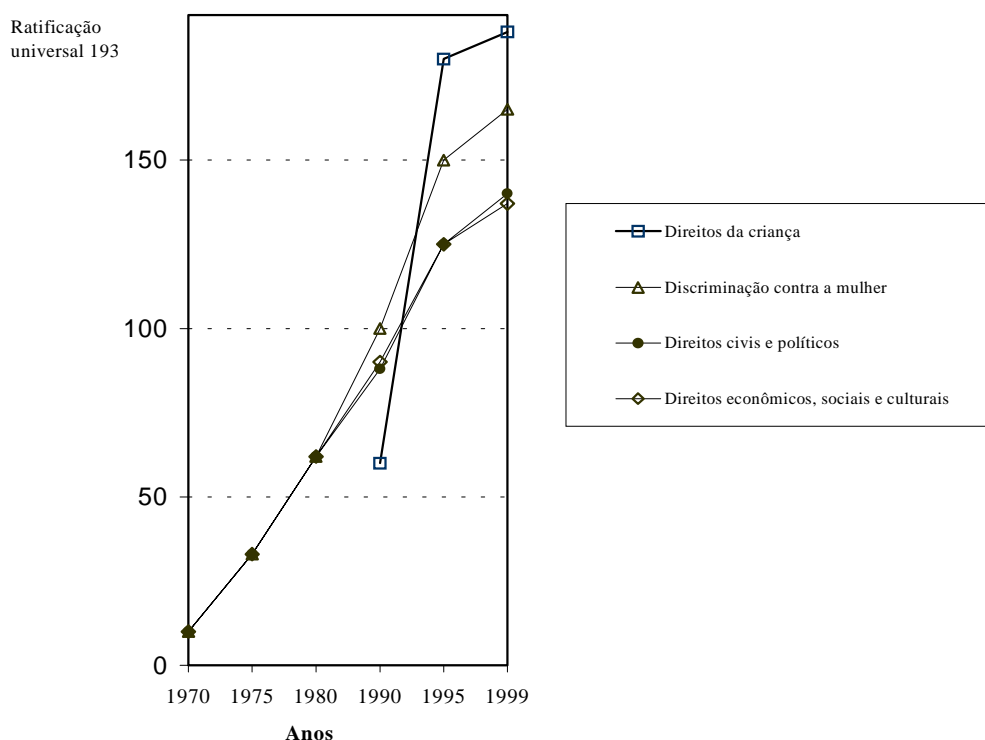
A globalização econômica evolui de maneira concomitante com outros processos que têm sua própria dinâmica. Um dos mais positivos é o que a CEPAL denominou de "globalização dos valores", entendida como a extensão gradual de princípios éticos comuns (CEPAL, 2000a). Suas encarnações mais acabadas são as declarações sobre os direitos humanos, em suas duas principais dimensões. Por um lado, aquelas que consagram os direitos civis e políticos, que garantem a autonomia individual ante o poder do Estado e a participação nas decisões públicas. Por outro, as que estabelecem os direitos econômicos, sociais e culturais, que respondem aos valores de igualdade econômica e social, solidariedade e não-discriminação. Um de seus principais reflexos foi a crescente adesão às convenções das Nações Unidas sobre direitos humanos, por parte dos governos, segundo se pode observar no gráfico 1.1. Outra expressão deste processo foram as declarações das Cúpulas Mundiais —meio ambiente, desenvolvimento social, população, mulher e proteção da infância, entre outras— realizadas no âmbito das Nações Unidas. A Declaração do Milênio (Nações Unidas, 2000a) é uma das expressões mais acabadas dos princípios que consagraram estas Cúpulas.

É importante ressaltar que, como acontece com os aspectos econômicos, esta "globalização dos valores" tem uma longa história, associada às lutas da sociedade civil internacional. Sua manifestação mais recente é a formação de uma "sociedade civil global", cuja capacidade de informação e mobilização vem se multiplicando com as novas tecnologias da informação e comunicações. Seus antecedentes remontam, porém, ao internacionalismo liberal, surgido das revoluções dos Estados Unidos e França em fins do século XVIII, cuja expressão mais concreta foi a Declaração dos Direitos Humanos da revolução francesa. Como se sabe, estes valores tiveram amplo impacto nas lutas pela independência na América Latina e no Caribe, que se iniciaram com a revolução haitiana de 1791, como efeito direto da revolução francesa.

Enquanto os direitos civis e políticos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas têm sua origem nos movimentos liberais do fim do século XVIII, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é produto dos movimentos sociais dos séculos XIX e XX, cujas principais expressões políticas foram as internacionais socialistas, em suas sucessivas manifestações. Por sua vez, o internacionalismo feminista foi decisivo, ao longo do século XX, no reconhecimento da igualdade de direitos das mulheres, enquanto o internacionalismo

ambiental desempenha um papel destacado, a partir da década de 1960, para incorporar nas agendas nacionais e internacionais os princípios de desenvolvimento sustentável (desde Estocolmo, em 1972, até a Reunião de Cúpula da Terra do Rio de Janeiro, em 1992, e a sucessão posterior de convenções ambientais globais). O surgimento de um internacionalismo étnico nas últimas décadas constitui o capítulo mais recente nesta longa história de movimentos da sociedade civil internacional.

Gráfico 1.1
RAFITICAÇÃO DAS CONVENÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS
(Total dos países)



Fonte: Nações Unidas, *Treaty Series. Cumulative Index*, N° 25, Nova York, 1999.

Deve-se ressaltar, porém, que esta "globalização dos valores" se choca, às vezes, com outra de natureza inteiramente diferente, que resulta da penetração dos valores da economia de mercado nas relações sociais (produtivas, culturais e, inclusive, familiares). De fato, a tensão que se verifica entre aqueles princípios éticos comuns e a extensão das relações de mercado para a esfera dos valores, que está implícita no conceito de "sociedade de mercado", é outro elemento distintivo do processo de globalização. A mesma costuma adquirir traços conflituosos, porque o contexto internacional carece da mediação que, em cada país, a política proporcionou historicamente para administrar estes conflitos.

A extensa história dos movimentos sociais vem adquirindo, nos últimos anos, uma nova dimensão: a luta pelo direito à identidade de povos e grupos sociais que se sentem ameaçados pela tendência à homogeneização cultural imposta pela globalização. Este "direito a ser diferente" mantém uma complexa relação com os direitos humanos, no sentido tradicional, que reconhece a igualdade dos cidadãos, entre si e face ao Estado. Igualdade e identidade se movem, portanto, numa complexa relação no mundo global.

Na verdade, a globalização ataca e promove, ao mesmo tempo, a diversidade cultural. Com efeito, segmentos inteiros da humanidade sentem ameaçadas suas histórias irrepetíveis e os valores que regem suas comunidades. Mas, ao mesmo tempo, a globalização estreita as relações entre tradições culturais e modos de vida distintos, e propicia uma pluralidade de interpretações sobre a ordem global.

O dinamismo deste processo propõe problemas inéditos. Por um lado, ameaça converter o rico diálogo de culturas num monólogo. Por outro, a interação abre oportunidades culturais a novos e diferentes grupos de pessoas, incluindo aquelas associadas à mescla de culturas. Esta incorporação através de mecanismos de participação e exclusão se expressa em novas formas de organização. Novas redes, virtuais ou não, substituem as tradicionais formas de organização dos movimentos contestatários.

Boxe 1.1

INCLUSÃO E IDENTIDADE: A QUESTÃO ÉTNICA

A América Latina e o Caribe são um cadinho de culturas, onde a diversidade e a universalidade se misturam e se equilibram. Perduram na região mais de 400 povos indígenas, reunindo cerca de 50 milhões de pessoas que, paulatinamente, crescem em sua capacidade de organização política, na reivindicação de sua identidade étnica, e na defesa de suas particularidades culturais. Cinco países totalizam quase 90% da população indígena regional: Peru (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolívia (12%) e Equador (8%). Por sua vez, a população afro-latina e afro-caribenha, composta por negros e mestiços, representa quase o triplo da população indígena, e está localizada principalmente no Brasil (51%), Colômbia (21%), Caribe (16%) e Venezuela (12%).

No início deste novo milênio os povos indígenas, afro-latinos e afro-caribenhos apresentam os mais baixos indicadores econômicos e sociais, além de serem limitados seu reconhecimento cultural e o acesso a instâncias de decisão pública. O reconhecimento e a valorização da diversidade cultural, com o fim de uma integração social, representam o grande desafio da região. Estados, governos e sociedades devem, por conseguinte, reconhecer os direitos dos diferentes grupos étnicos, incorporando-os à legislação e fornecendo os meios necessários para sua prática. Igualmente, as políticas de desenvolvimento devem abrir espaços para que estas populações possam desempenhar seu potencial e participar dos códigos básicos da era moderna, sem que isso acarrete perda de sua identidade.

O inusitado desenvolvimento dos meios de comunicação condiciona estes processos de maneira singular e gera, por sua vez, novos problemas. Em primeiro lugar, agiganta a lacuna entre os cânones culturais privilegiados pelas correntes globais e as bases culturais e artísticas dos países e regiões. Segundo, seu controle, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, está em poucas mãos. Esta situação atenta contra o ideal da diversidade cultural, já que o manejo do

intercâmbio simbólico incide sobre a construção da identidade, das opiniões e das convicções.⁴ Terceiro, o desenvolvimento de meios audiovisuais provoca um grande aumento das expectativas dos indivíduos. O acesso a informação teve um ritmo totalmente assimétrico em relação às possibilidades de assegurar trabalho e renda (e, portanto, bem-estar e consumo). O “efeito de demonstração” transcende, hoje mais que antes, as fronteiras nacionais. Por último, a integração ou marginalização do intercâmbio informático se transforma em um elemento privilegiado para o exercício da cidadania. Um problema central passa a ser, portanto, o de como evitar a lacuna entre os informatizados e aqueles que padecem de “invisibilidade eletrônica”.

2. A dimensão política

As relações políticas internacionais também sofreram mudanças de grande envergadura nas últimas décadas. O fim da Guerra Fria marcou uma forte reviravolta no clima imperante entre Estados soberanos. Por outro lado, a exacerbação de vários conflitos localizados e sua maior visibilidade provocaram tensões internacionais de natureza muito distinta das prevalecentes anteriormente. Estas tendências já se faziam notar desde a década de 1970, mas se consolidaram na última década do século XX, em especial com as profundas transformações ocorridas após a queda do Muro de Berlim. A acentuação da primazia dos Estados Unidos, os esforços europeus para criar um bloco capaz de manter um papel de protagonista na economia e na política mundial, a defasagem do Japão, o surgimento da China e da Índia e a abrupta transição dos países socialistas foram suas expressões mais notáveis.

Estas profundas mudanças políticas acontecidas no mundo outorgaram à democracia representativa uma preponderância nunca vista. Os princípios do pluralismo e da alternância no poder, da vigência da divisão de poderes do Estado, da eleição de autoridades como base de legitimidade e do reconhecimento da maioria e do respeito das minorias, orientaram o discurso político e passaram a ser aplicados de maneira muito mais generalizada.

Contudo, as transformações em curso propõem diversos questionamentos ao conjunto das instituições da democracia a respeito de seu funcionamento em sociedades onde a informação, o peso da imagem e o poder do dinheiro cumprem um papel fundamental. Estas críticas alcançam os partidos políticos, os parlamentos, a relação entre eleitores e representantes e o próprio sentido da política —sobretudo, mas não exclusivamente, naquelas regiões do mundo em desenvolvimento marcadas pela exclusão e pela pobreza. Mesmo nestes casos a democracia provoca uma adesão majoritária, embora as opiniões a respeito de seu funcionamento e eficácia para responder às necessidades da população sejam, não em poucos casos, negativas. Desta maneira, como não se obtiveram benefícios significativos do dividendo da paz depois do fim da Guerra Fria, também não foi possível um aproveitamento pleno do “bônus da democracia”.

Apesar destas dificuldades, continua sendo aceito que a democracia é a melhor maneira de se estabelecer uma agenda de desenvolvimento (Sen, 1999) e que o bom governo se caracteriza pela melhoria na elaboração, gestão e avaliação das políticas públicas, entendidas como a unidade analítica e operacional do governo (Lahera, 1999). Contudo, os governantes e os líderes políticos se vêem submetidos à tensão de conseguir um amplo apoio local e, simultaneamente, respeitar as rígidas regras derivadas de formas específicas de globalização. Neste sentido, pode-se afirmar, de maneira categórica, que carece de sentido fomentar a democracia como valor universal se não se permite aos processos nacionais de representação e participação influenciar na determinação das estratégias de desenvolvimento econômico e social e mediar eficazmente as tensões próprias do processo de globalização.

⁴ Entre os primeiros vinte grupos multimídia no mundo nenhum é ibero-americano e quatro dos cinco maiores conglomerados provêm do mundo anglo-saxão. Em 1999, quatro agências controlavam o fluxo internacional de notícias escritas. Se estas cifras têm correlação com o grau de influência simbólica, até que ponto a América Latina e o Caribe são audíveis e visíveis no mundo?

A menor capacidade do Estado afeta o papel público na redução dos custos dos processos de “destruição criativa” associados aos acelerados processos de transformação estrutural, e inclusive aumenta as dificuldades para a própria modernização do Estado. Todavia, é pouco realista propor simultaneamente as virtudes da globalização e do desvanecimento do Estado. O papel do Estado social e gerador de externalidades tecnológicas e institucionais é e continuará sendo importante no futuro. Num mundo de riscos globais, a tarefa de substituir a política e o Estado pela economia se torna cada vez menos convincente. Nesse sentido, cabe recordar a categórica advertência de Polanyi (1957) ao analisar o colapso da primeira fase de globalização: se o mercado pretende subordinar a sociedade, terminará por destruir seus próprios princípios.

III. Oportunidades e riscos

No acesso às novas tecnologias, como no âmbito comercial, a globalização dos mercados oferece aos países em desenvolvimento amplas oportunidades para uma melhor integração na economia mundial. Nesta perspectiva, o crescimento persistente do comércio internacional e o fortalecimento das regras multilaterais e dos mecanismos de solução de controvérsias, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), são elementos propícios. Também o é o regionalismo, se for entendido nos termos positivos em que a CEPAL propôs, como regionalismo aberto (CEPAL, 1994). Estes processos favoráveis enfrentam, porém, a abertura incompleta das economias desenvolvidas, reflexo de práticas protecionistas que continuam predominando no mundo, assim como a oferta excessiva de alguns bens no comércio internacional, especialmente de matérias-primas. Os países em desenvolvimento encaram, além disso, o desafio de adequar suas políticas aos mecanismos institucionais exigidos pela OMC, tarefas que não são fáceis, podendo inclusive ser mais restritivas do que seria conveniente. De fato, como veremos mais adiante, na ausência de uma verdadeira igualdade de oportunidades no âmbito internacional, as normas globais só gerariam maiores disparidades.

A explosão do desenvolvimento financeiro no âmbito mundial também abriu oportunidades de financiamento e de cobertura de riscos financeiros, embora tenha, ao mesmo tempo, tornado evidentes os imensos problemas provocados pela assimetria entre as forças dinâmicas do mercado e a debilidade dos quadros institucionais que o regulam.⁵ A coexistência da globalização financeira com políticas macroeconômicas nacionais, que ainda são elaboradas em função de interesses e contextos internos, origina não poucas tensões para os países em desenvolvimento. Seus governos estão sujeitos a incertezas geradas pelas políticas macroeconômicas dos países desenvolvidos, que não internalizam adequadamente seus efeitos sobre o resto do mundo, e carecem de mecanismos de coordenação eficaz para garantir a sua coerência global. A isso se acrescentam os problemas próprios do mercado financeiro, em especial a volatilidade e os fenômenos de “contágio”, que golpearam duramente os países da América Latina e do Caribe durante as últimas décadas. Estes fenômenos se referem à incapacidade do mercado para discriminar apropriadamente entre diversos grupos de mutuários, fato que conduz, por sua vez, aos efeitos de “manada” no comportamento do mercado financeiro, tanto durante as bonanças como durante as crises. Os países em desenvolvimento enfrentam uma perigosa globalização da volatilidade financeira, com efeitos negativos para o crescimento econômico e a igualdade (French-Davis e Ocampo, 2001; Rodrik, 2001b).

A instabilidade financeira é a manifestação mais evidente, mas não a única, da progressiva assimetria entre o dinamismo dos mercados e a ausência de uma governabilidade econômica adequada. Outras de suas manifestações são a notável concentração econômica que se vem observando no mundo inteiro, e as múltiplas tensões distributivas geradas pelo processo de

⁵ Sobre este tema, ver Nações Unidas (1999), UNCTAD (1998, 2001) e CEPAL (2001a).

globalização, entre países e dentro deles.⁶ Este fato reflete, entre outros fenômenos, as elevadas exigências de educação e conhecimento impostas pelas tecnologias e pelos mercados globais, fazendo surgir a ameaça de deixar de lado quem não esteja plenamente preparado, e de concentrar, ainda mais, nuns poucos países, grupos sociais e empresas, a disponibilidade dessas tecnologias e a criação de novos conhecimentos. Este processo faz parte de tradicionais e novos perigos para a segurança econômica e social dos indivíduos, que enfrentam uma situação de debilidade dos sistemas de proteção, desde aqueles de índole familiar até os de responsabilidade do Estado.

A globalização também pode contribuir ao surgimento e valorização de vantagens comparativas ambientais, tais como a utilização sustentável de capital natural de valor econômico (florestal, pesqueiro, turístico), ecológico (sumidouro de carbono e outros contaminantes) ou bem de valor estético, histórico e científico. Isto pode dar origem a um sem-número de políticas vinculadas com o desenvolvimento do ecoturismo, a pesquisa de novos medicamentos, a utilização do conhecimento empírico sobre manejo de recursos naturais e propriedades econômicas da biodiversidade local, a utilização da oferta ecológica regional (por exemplo, biomassa e recursos naturais), o aproveitamento produtivo de nichos ecológicos únicos, e a negociação internacional em torno de serviços ecológicos regionais de interesse global. No âmbito nacional, a globalização pode melhorar a qualidade das políticas públicas, ao aumentar os custos da implantação de estratégias não-sustentáveis com repercussões negativas sobre o desenvolvimento a longo prazo. Os riscos incluem, por sua vez, a possibilidade de perder vantagens comparativas tradicionais, sem que necessariamente se obtenham outras vantagens novas.

Os processos ambientais globais, por definição, afetam todos os países. Todavia, os países pequenos, situados em zonas tropicais, em particular os insulares, são mais vulneráveis às mudanças ambientais globais, como bem o ilustra a cada vez maior ocorrência, frequência e intensidade dos desastres provocados por fenômenos naturais. Além disso, na ausência de políticas internacionais e nacionais deliberadas, pode-se prever um aumento na tendência à sobreexploração de certos recursos naturais, subutilização de outros e externalização dos custos ecológicos dos grandes contaminadores para a região.

A globalização também representa no terreno não-econômico, oportunidades inéditas. Como já mencionado, a expansão dos valores globais, a luta pelo direito a ser diferente e a criação de mecanismos internacionais de defesa da cidadania são acontecimentos notáveis, que se refletem nos avanços, sem dúvida insuficientes, dos direitos humanos, da democracia, da igualdade entre os sexos e do respeito à diversidade étnica. A ruptura de estruturas arcaicas de dominação e o controle do abuso de poder no âmbito nacional devem ser considerados como avanços da era global, embora não isentos de tensões associadas à ausência de canais que permitam, em alguns casos, legitimar as ações internacionais e atenuar os imensos desequilíbrios de poder no âmbito mundial. Por sua vez, a globalização dos meios de comunicação e seu controle radicado em poucas mãos propõe novos problemas, já que cria poderosas tensões entre homogeneidade e diversidade cultural e enormes distâncias entre integração simbólica ao mundo global e escassa capacidade de integração material, dadas as amplas desigualdades existentes.

Muitos destes problemas são o reflexo do caráter incompleto e assimétrico da agenda de políticas que vem acompanhando a atual fase da globalização, em grande medida como resultado das disparidades de poder e organização dos diversos atores internacionais que incidem em sua elaboração e instrumentação. Nos termos utilizados nos debates financeiros dos últimos anos, tudo isto sublinha a necessidade de uma nova “arquitetura internacional” para a era da globalização, baseada numa agenda ampla e num processo de negociação representativo e plural.

⁶ Ver UNCTAD (1997), PNUD (1999), Cornia (1999), Rodrik (1997), Bourguignon e Morrison (2002) e o capítulo 3 deste relatório.

Esta agenda global deve incluir tanto a provisão de bens públicos globais, como a correção das grandes desigualdades e assimetrias internacionais. A estrutura internacional apresenta, em primeiro lugar, um contraste entre o desenvolvimento dinâmico dos mercados e a defasagem na construção de uma governabilidade global, que vem conduzindo a uma oferta subótima de "bens públicos globais" (Kaul, Grunberg e Stern, 1999). Um segundo conjunto de problemas é derivado da carência de instrumentos efetivos, de caráter internacional, que garantam o cumprimento das metas de desenvolvimento reiteradas periodicamente, mais recentemente na Declaração do Milênio das Nações Unidas. Um terceiro conjunto se relaciona com a correção das assimetrias que os países em desenvolvimento enfrentam na ordem global, em matéria produtiva e tecnológica, em assuntos financeiros e macroeconômicos, e aquela associada ao contraste entre a alta mobilidade internacional dos capitais e as fortes restrições à mobilidade de mão-de-obra (Ocampo, 2001a).

Durante as primeiras décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, reconheceu-se explicitamente a necessidade de corrigir as assimetrias do sistema econômico internacional. Os compromissos, em matéria de fluxos de assistência oficial para o desenvolvimento e o tratamento preferencial aos países em desenvolvimento no tema comercial, foram alguns dos resultados parciais, ainda que relativamente frustrantes, deste esforço para construir uma "nova ordem econômica internacional". Esta visão se desgastou radicalmente nas últimas décadas, e foi substituída por um paradigma alternativo, segundo o qual o objetivo básico, no reordenamento da economia internacional, deve ser a garantia de um "campo nivelado" que permita o funcionamento eficiente das livres forças do mercado. A evidência de contínua ampliação das desigualdades no último meio século, mantendo tendências de mais longa duração, mostra que esses enfoques foram insuficientes.

O déficit de governabilidade global, que abrange todos estes temas, reflete outro conflito profundo: o contraste entre problemas globais e processos políticos locais. Esta discrepância implica, em particular, a inexistência de mecanismos decisórios, no âmbito mundial, que permitam que os interesses dos países e dos setores sociais menos poderosos estejam adequadamente representados. Esta situação gera tensões evidentes, já que os espaços para a cidadania e a democracia continuam sendo nacionais e locais.⁷ De fato, este é o sentido mais importante que o conceito de nação ainda conserva no mundo de hoje. Ao mesmo tempo, porém, a globalização acentua as tensões que os governos enfrentam entre as demandas da cidadania, acrescentadas pela democracia, e as restrições a suas margens de ação derivadas da globalização.

⁷ Há, sem dúvida, espaços em que emerge uma "cidadania global", que se manifesta na participação da sociedade civil nas Cúpulas Mundiais das Nações Unidas, nos debates globais sobre o meio ambiente ou sobre temas comerciais, como se mostrou claramente no encontro da sociedade civil, que teve lugar em torno da Reunião Ministerial de Comércio da Área de Livre Comércio das Américas (Toronto, 1999) e nos fatos conflituosos que rodearam a Conferência Ministerial da OMC em Seattle (1999), a reunião anual do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial em Praga (2000), a do Grupo dos Oito em Gênova (2001) e as Cúpulas de Porto Alegre (2001 e 2002), entre outros.



Capítulo 2

As dimensões econômicas da globalização

Embora o processo de globalização seja um fenômeno complexo, que abrange múltiplas dimensões, os aspectos econômicos são aqueles mais visíveis e determinantes. Este capítulo aborda, sob uma perspectiva global, a análise das principais tendências do comércio e investimento, das finanças e regimes macroeconômicos, e da mobilidade internacional da mão-de-obra. Esta revisão situa-se no longo período histórico desde o último quarto do século XIX até nossos dias, distinguindo, para tanto, as sucessivas fases da globalização definidas no capítulo anterior.

A primeira seção examina a evolução dos fluxos de comércio e investimentos entre as principais regiões do mundo, com ênfase na relação variável entre expansão comercial e crescimento econômico, o surgimento dos sistemas de produção integrados que servem de sustento à operação das empresas transnacionais, os principais desafios que estas tendências globais impõem aos países em desenvolvimento, e a construção da institucionalidade internacional em assuntos comerciais. A segunda seção trata dos progressos mais relevantes no campo das finanças internacionais e regimes macroeconômicos. Após revisar as principais transformações históricas, concentra-se nos atributos de volatilidade e contágio que caracterizaram os fluxos de capitais durante a terceira fase de globalização, analisando, em seguida, a magnitude e a composição dos fluxos de capitais para os países em desenvolvimento.

A última seção introduz uma visão global do fenômeno da migração internacional da mão-de-obra, que contrasta sua magnitude relativa e o quadro normativo em que se inscrevem os fluxos migratórios durante as diversas fases de globalização, assim como os diferentes padrões mundiais de origem e destino dos migrantes.

I. Comércio e investimento internacional

1. Comércio internacional e crescimento econômico: uma relação histórica variável

O comércio mundial expandiu-se aceleradamente ao longo do século XIX, mais rápido do que o também dinâmico produto mundial (gráfico 2.1). Esta expansão foi determinada por vários fatores, entre os quais encontram-se as primeiras revoluções industriais, a forte diminuição nos custos de transporte gerados, a *Pax Britânica* que se impôs com o fim das guerras napoleônicas, e a substituição dos princípios de regulamentação mercantilista por aqueles da livre iniciativa.

Este período, em particular o que no capítulo anterior denominamos “primeira fase de globalização (1870-1913)”, caracterizou-se por uma ampla mobilidade internacional de capitais e de mão-de-obra, e pela extensão, a partir de 1870, do padrão-ouro como sistema de pagamentos internacionais e regulamentação macroeconômica. Todavia, ao contrário do que se afirma atualmente, o período também caracterizou-se pelo surgimento de novas formas de regulamentação estatal, tanto em áreas econômicas (moeda e sistema financeiro), como sociais (princípios de proteção do trabalho e seguro social) e, especialmente, pela subsistência de várias restrições ao livre comércio de bens.

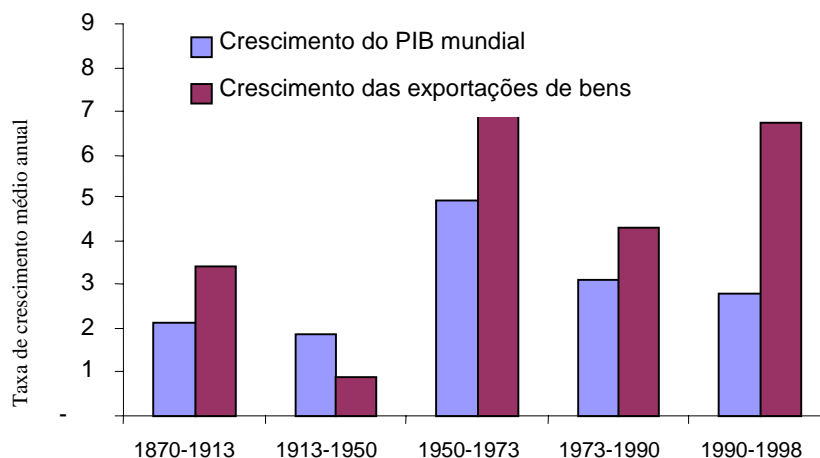
De fato, à exceção das potências européias comprometidas com o livre comércio (Inglaterra e Holanda, em particular), da imposição às colônias, de livre comércio com as respectivas metrópoles, de iguais imposições a algumas potências independentes (como o Japão, que só recuperou sua autonomia tarifária em 1911, a China e o Império Otomano, entre outros) e de um movimento um pouco mais amplo para o livre comércio nas décadas de 1860 e 1870,¹ o protecionismo comercial foi a norma ou, mais precisamente, foi a regra nas nações que mantiveram sua autonomia tarifária. Esta foi a prática predominante nos países continentais da Europa, nos Estados Unidos, nos territórios do Império Britânico que mantiveram autonomia (como o Canadá e a Austrália), e em muitos países latino-americanos.² Segundo Bairoch (1993), o crescimento econômico neste período foi o motor da expansão do comércio internacional, e não o inverso. Portanto, a idéia de que o livre comércio foi o grande motor do crescimento econômico mundial, entre meados do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, é um dos grandes mitos da história.

¹ A grande exceção foram os Estados Unidos, que retomaram as práticas fortemente protecionistas posteriores ao triunfo do Norte na Guerra Civil.

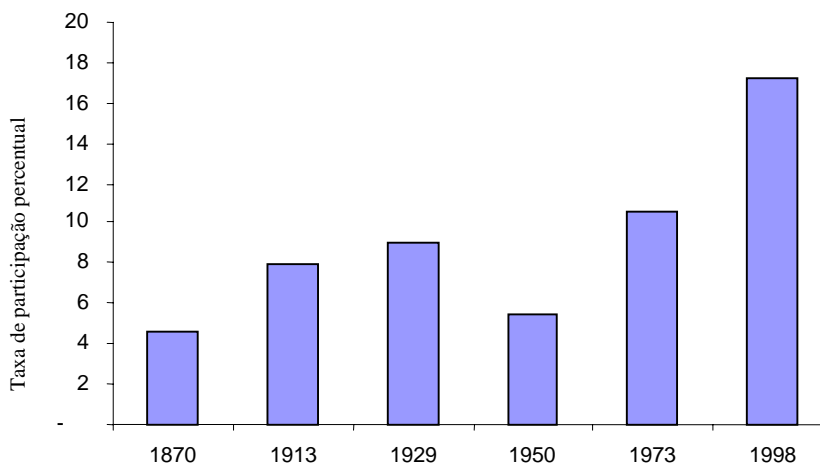
² Neste sentido, entre os países latino-americanos destacam-se o Brasil, o Chile, a Colômbia e o México (Bairoch, 1993, Parte I; Maddison, 1989, cap. 4; Cárdenas, Ocampo e Thorp, 2000a).

Gráfico 2.1
COMÉRCIO E PRODUTO MUNDIAL, 1870-1998

A. Crescimento do produto mundial e das exportações de bens



B. Relações exportações/PIB mundial



Fonte: Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos de Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), 2001.

O dinamismo do comércio internacional foi interrompido entre as duas guerras mundiais. Para a interrupção desta tendência, contribuíram a instabilidade política mundial, a desaceleração do crescimento econômico nos países desenvolvidos, a incapacidade para restabelecer o funcionamento do padrão-ouro e, sobretudo, o freqüente uso de medidas protecionistas (controles do câmbio e das importações) e a ruptura generalizada do sistema de pagamentos multilaterais durante a Grande Depressão dos anos 1930. Daí a importância que adquiriu, após a Segunda Guerra Mundial, a construção consciente de regras e organizações de caráter internacional, obviamente moldadas sob o poder desigual dos atores que intervieram neste processo. A evolução desta institucionalidade será discutida mais adiante.

Como expressão da forma em que se construiu o regime comercial internacional no pós-guerra, os fluxos mais dinâmicos de comércio ocorreram, inicialmente, dentro dos dois grandes blocos comerciais europeus. Todavia, sua história posterior é desigual, já que a Comunidade (mais tarde União Européia) conseguiu se consolidar, enquanto o Conselho de Ajuda Mútua Econômica (CAME), constituído pelos países socialistas da Europa Central e Oriental, entrou em um período de debilitação e posterior desaparecimento. Por sua vez, o Japão e a primeira geração de “tigres asiáticos” também conseguiram aumentar sua participação no comércio mundial desde a etapa inicial do pós-guerra, baseados em sistemas de planejamento nos quais a conquista dos mercados externos foi um elemento central de sua estratégia de desenvolvimento. Todas as outras regiões do mundo reduziram sua participação no comércio mundial entre 1950 e 1973 (quadro 2.2).

Quadro 2.1
EXPORTAÇÕES POR ORIGEM
(Participação porcentual à taxa de câmbio corrente, 56 países)

	1870	1913	1929	1950	1950	1973	1990	1998
				Sem África	Com África			
Europa ocidental	65.7	56.3	47.4	40.8	38.6	50.3	51.9	47.4
Grã Bretanha	21.7	15.0	12.1	12.7	12.0	5.8	6.1	5.6
Continente	44.1	41.3	35.3	28.1	26.6	44.6	45.8	41.7
Europa Central e Oriental	5.8	6.0	6.6	8.3	7.8	9.2	5.4	4.9
Estados Unidos e Canadá	10.3	16.4	21.4	26.7	25.3	19.1	17.0	18.6
Outros países industrializados	2.8	4.7	6.2	6.0	5.7	9.6	11.0	9.5
América Latina e Caribe	4.9	7.2	7.9	9.8	9.3	3.9	3.5	5.0
Países asiáticos em desenvolvimento	10.6	9.3	10.5	8.4	7.9	5.1	9.5	13.1
África					5.4	2.9	1.7	1.5
Mundo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Cálculos da CEPAL com base em dados de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos do Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), 2001.

O surgimento deste bloco de grande dinamismo comercial no leste da Ásia foi-se transformando em elemento central do cenário comercial do mundo, desde meados dos anos 1970. Na última década do século XX, o Japão perdeu sua liderança, simultaneamente ao estabelecimento da China como o eixo mais dinâmico do comércio mundial. A década de 1990 trouxe outras transformações relevantes, em particular o renovado dinamismo das exportações dos Estados Unidos.

Deve-se destacar que a participação da América Latina nas exportações mundiais reduziu drasticamente, entre 1950 e 1973, tendeu a estabilizar-se no período 1973-1990, e cresceu desde então. A maior parte deste último aumento está associada ao dinamismo das exportações mexicanas no âmbito do Tratado de Livre Comércio da América do Norte. Todavia, comparada com a evolução da produção agregada, já desde meados da década de 1950 observa-se uma aceleração do dinamismo das exportações das pequenas economias e, pouco mais tarde, das médias e grandes (gráfico 2.2).³ Assim, nos países da região foram surgindo diferentes combinações entre a substituição de importações e a promoção de exportações, incluindo diversos esquemas de

³ A Venezuela foi excluída das cifras do gráfico, porque sua trajetória é inteiramente diferente da média regional e, de fato, sua inclusão provocaria uma alteração significativa. De fato, cabe recordar que as exportações venezuelanas de petróleo foram muito dinâmicas em termos de volume nas primeiras décadas do pós-guerra, mas esta tendência se reverteu desde os anos 1970, em parte como resultado dos compromissos assumidos no âmbito da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

integração sub-regional, sendo o primeiro deles o centro-americano (década de 1950). Este "modelo misto", mais que a substituição de importações (como freqüentemente se afirma), foi o esquema mais generalizado na região desde a década de 1960 (Cárdenas, Ocampo e Thorp, 2000b) e, na verdade, o que propugnou a CEPAL desde o final dos anos 1950 (CEPAL, 1998b; Bielschowsky, 1998; Rosenthal, 2001). Desde meados dos anos 1970, o dinamismo das exportações começou a superar o do produto no conjunto da região. Esta tendência se acentuou durante a "década perdida", porém mais como resultado do colapso do produto do que do dinamismo das exportações e, na última década do século XX, graças à expansão das exportações.

Quadro 2.2

ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES MUNDIAIS POR ORIGEM E DESTINO, 1985 E 2000*(Porcentagens das importações totais do mundo)*

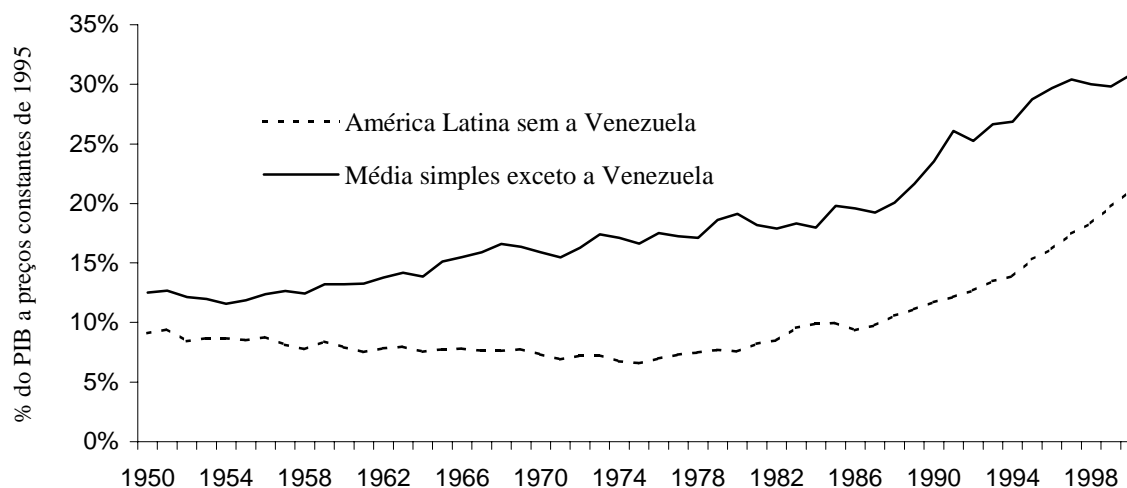
Regiões de origem \ Regiões de destino	Europa Occidental	Estados Unidos	Outros industrializados	Total países industrializados	América Latina e Caribe	Países asiáticos em desen- volvimento	África	Total países em desen- volvimento	Total por origem
A. 1985									
Europa Ocidental	30.0	5.2	1.6	36.8	0.8	2.5	1.2	4.6	41.4
Estados Unidos e Canadá	3.8	7.1	2.4	13.3	1.1	1.8	0.3	3.2	16.4
Outros industrializados	2.3	4.8	1.0	8.1	0.3	2.6	0.2	3.0	11.1
Total países industrializados	36.1	17.1	5.0	58.1	2.2	6.9	1.7	10.8	68.9
América Latina e Caribe	1.5	2.9	0.4	4.8	0.7	0.2	0.1	0.9	5.8
Países asiáticos em desenvolvimento	3.5	4.2	4.1	11.7	0.3	3.8	0.2	4.3	16.1
África	2.9	0.8	0.2	3.9	0.1	0.2	0.1	0.4	4.3
Total países em desenvolvimento	7.9	7.9	4.7	20.5	1.1	4.3	0.4	5.7	26.2
Resto do mundo	3.3	0.2	0.3	3.8	0.1	0.8	0.3	1.1	4.9
Total por destino	47.3	25.2	10.0	82.4	3.4	12.0	2.3	17.6	100.0
B. 2000									
Europa Ocidental	25.5	4.6	1.5	31.7	1.0	2.9	0.6	4.5	36.1
Estados Unidos e Canadá	3.7	6.6	1.9	12.2	3.2	2.4	0.1	5.7	17.9
Outros industrializados	2.0	3.1	0.6	5.7	0.3	3.4	0.1	3.7	9.4
Total países industrializados	31.2	14.3	4.0	49.5	4.4	8.7	0.8	13.9	63.5
América Latina e Caribe	0.8	3.7	0.2	4.7	1.0	0.3	0.0	1.3	6.0
Países asiáticos em desenvolvimento	4.7	5.9	3.8	14.4	0.5	8.2	0.2	8.9	23.3
África	1.1	0.4	0.1	1.7	0.1	0.4	0.1	0.5	2.2
Total países em desenvolvimento	6.6	10.0	4.1	20.7	1.6	8.8	0.3	10.7	31.4
Resto do mundo	3.7	0.5	0.2	4.4	0.1	0.5	0.1	0.7	5.1
Total por destino	41.6	24.8	8.3	74.7	6.1	18.0	1.2	25.3	100.0

Fonte: CEPAL, TradeCAN 2002, sobre o banco de dados COMTRADE.

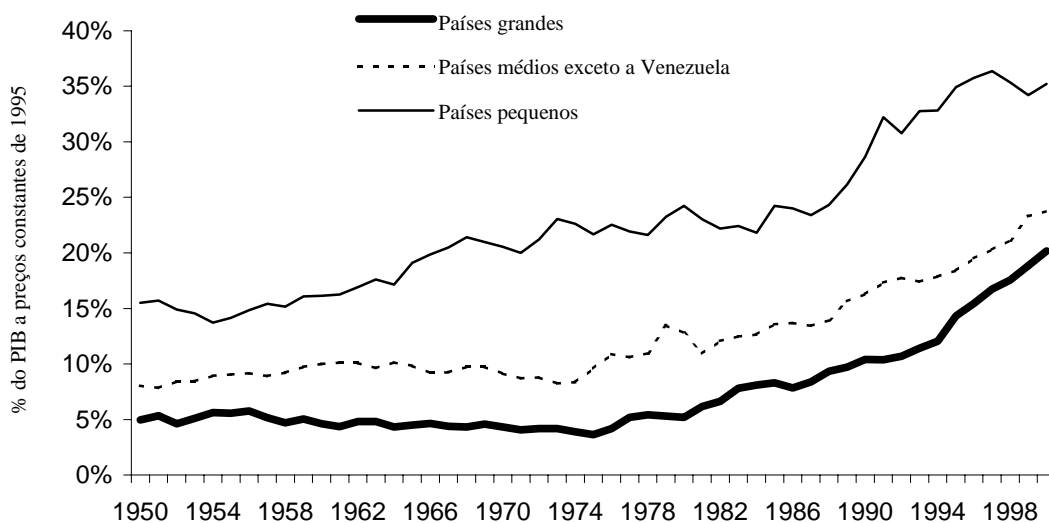
Nota: Os dados das importações mundiais referem-se ao total de importações de 82 países informantes. Isso cobre aproximadamente 90% do comércio mundial. O ano de 1985 refere-se à média anual do período 1984-1986. O ano 2000, à média anual de 1999-2000. Os países não incluídos como países informantes são principalmente economias em transição. Europa Ocidental: União Européia mais Suíça, Noruega e Islândia. Outros industrializados: Japão, Austrália, Nova Zelândia e Israel. Resto do mundo não está incluído como destino, por falta de dados. Origem e resto do mundo referem-se a economias em transição, Oceania, exceto Austrália e Nova Zelândia, zonas francas, etc.

Gráfico 2.2
EXPORTAÇÕES DA AMÉRICA LATINA

A. Porcentagens do PIB



B. Porcentagem do PIB por tamanho de países (médias simples)



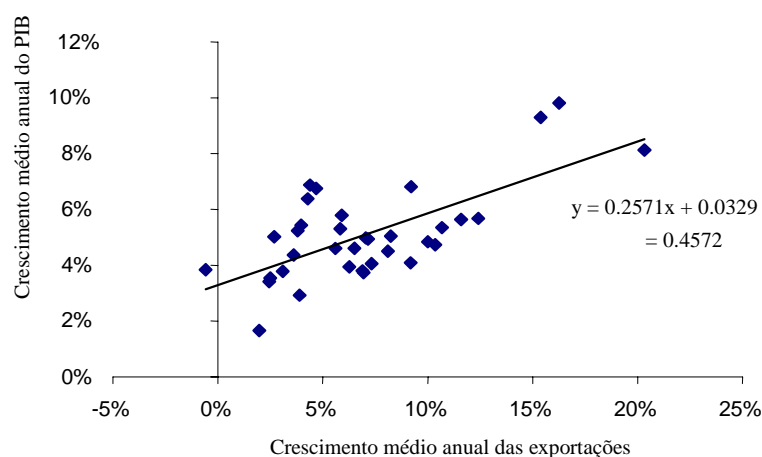
Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais.

Em consequência, a relação entre comércio e crescimento econômico foi variável, não só ao longo do século anterior à Segunda Guerra Mundial, mas também durante as fases mais recentes da globalização. Isto fica evidente no gráfico 2.1: a aceleração do comércio e do crescimento mundiais, em 1950-1973, foi simultânea, embora a primeira tenha representado, em grande medida, a reversão dos padrões de enclausuramento nacional vigentes entre 1913 e 1950. Por sua vez, a desaceleração da economia mundial no período 1973-1990 esteve associada a uma diminuição no ritmo de crescimento do comércio mundial, embora o grande dinamismo da última década do século XX não tenha sido acompanhado de uma maior expansão econômica mundial.

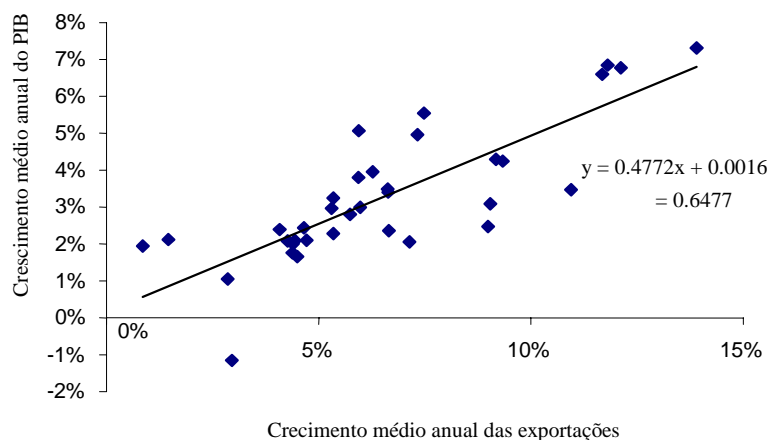
Esta relação variável se confirma ao observar-se o gráfico 2.3. A aceleração do crescimento do produto em 1950-1973 corresponde a padrões muito diversos de integração na economia mundial. Portanto, a segunda fase de globalização não se caracterizou por uma correlação positiva estreita entre o crescimento das exportações e do produto dos diversos países, ainda que algumas das economias mais dinâmicas da época —Coréia do Sul, Japão e Taiwan, em particular— também tenham sido economias exportadoras muito bem-sucedidas. Pelo contrário, esta correlação foi reforçada durante a terceira fase de globalização. Desta maneira, embora a liberação e a expansão do comércio mundial não tenham provocado um crescimento econômico mundial mais dinâmico durante a terceira fase de globalização, o êxito individual dos países esteve estreitamente relacionado com a inserção bem-sucedida nas correntes de comércio internacional.

Gráfico 2.3
CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES E DO PIB POR PAÍS
(35 países)

A. 1950-1973



B. 1973-1998



Fonte: Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos de Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), 2001.

No mundo em desenvolvimento, a relação entre estratégia de desenvolvimento, comércio exterior e crescimento econômico foi certamente variável ao longo do pós-guerra. As análises comparativas (ver, por exemplo, Helleiner, 1994) mostram de maneira categórica que a política comercial desempenhou um papel importante nas estratégias de desenvolvimento, mas que não existe uma associação simples que se possa aplicar a todos os países em todos os momentos, ou a um mesmo país em diversos períodos. A estratégia de substituição de importações deu frutos em termos de um rápido crescimento econômico em determinadas etapas, e inclusive, segundo Chenery, Robinson e Syrquin (1986), foi o pré-requisito para uma etapa posterior de exportações de manufaturas. Todavia, os efeitos das políticas protecionistas tenderam a debilitar-se ao longo do tempo. Em décadas mais recentes, como refletem as relações mundiais citadas, o rápido crescimento econômico esteve crescentemente associado ao êxito das exportações. Todavia, este êxito ocorreu no âmbito de estratégias de política comercial muito diversas. Não há, de fato, nenhuma associação estreita entre crescimento das exportações e regime comercial liberal (UNCTAD e Rodríguez e Rodrik). Além disso, segundo a extensa bibliografia sobre o Leste da Ásia (ver, por exemplo, Akyüz, 1998; Amsden, 1989 e 2001; Chang, 1994; Wade, 1990), os casos de elevado crescimento econômico estiveram acompanhados de mecanismos de intervenção estatal no comércio exterior, no setor financeiro e na tecnologia. Na expressão de Rodrik (1999a, 2001a), o rápido crescimento dos países em desenvolvimento coincidiu com combinações diversas de ortodoxia econômica e "heresias locais".

Dada a importância crescente do dinamismo das exportações para o crescimento econômico dos países, é essencial conhecer com precisão os padrões predominantes das últimas décadas. O quadro 2.2 mostra as mudanças na matriz de comércio internacional, por origem e destino, entre 1985 e 1999 (suas notas trazem informação detalhada sobre os dados correspondentes). A tendência mais marcante é o forte incremento da participação dos países asiáticos em desenvolvimento no comércio mundial. Este ganho se dá principalmente às custas do peso relativo do comércio entre países desenvolvidos, que ainda representa mais da metade do comércio mundial. A América do Norte também aumenta sua participação, graças ao forte dinamismo de suas exportações para a América Latina e para o Caribe. O comércio entre países em desenvolvimento também é cada vez maior, especialmente no bloco asiático, mas igualmente na América Latina e no Caribe. Por outro lado continua diminuindo a participação ponderada, tanto da África como do resto do mundo (essencialmente dos países da Europa Central e Oriental). A América Latina passa a participar como exportador, mas a níveis mais elevados como importador, transformando o forte saldo comercial positivo de 1985 num déficit em 1999, em claro contraste com o elevado superávit comercial dos países asiáticos em desenvolvimento.

A composição do comércio mundial por categoria de bens também experimentou mudanças substanciais durante os últimos quinze anos. O quadro 2.3 classifica os diversos produtos entre os dinâmicos ou não, detalhando sua importância relativa em duas classificações do comércio internacional: uma que destaca a intensidade em recursos naturais e em tecnologia, desenvolvida pela CEPAL,⁴ e outra, a classificação CUCI (Classificação Uniforme para o Comércio Internacional). O escasso dinamismo dos produtos primários, bem como das manufaturas baseadas em recursos naturais, é um dos fenômenos mais significativos. A concorrência crescente nestes mercados refletiu-se, por sua vez, numa deterioração crescente dos preços das matérias-primas, mantendo uma tendência de mais longo prazo (boxe 2.1). Entre as manufaturas, as de alta tecnologia mostram um dinamismo muito superior ao conjunto. Por sua vez, perdem participação os produtos agropecuários, as matérias-primas não-alimentícias e, sobretudo, os combustíveis. Por último, os maiores ganhos são observados em maquinaria e equipamentos, especialmente elétricos e os associados às indústrias da informação e comunicações que, em seu conjunto, aumentam sua participação em nove pontos percentuais.

⁴ A formação dos grupos segundo a intensidade tecnológica, a partir da classificação CUCI a quatro dígitos, encontra-se em CEPAL (1993).

Quadro 2.3
**PRODUTOS DINÂMICOS E ESTAGNADOS NAS IMPORTAÇÕES MUNDIAIS,
 1985-2000**

Quatro dígitos da CUCI revisão 2
 Ponderação (% de importações totais)

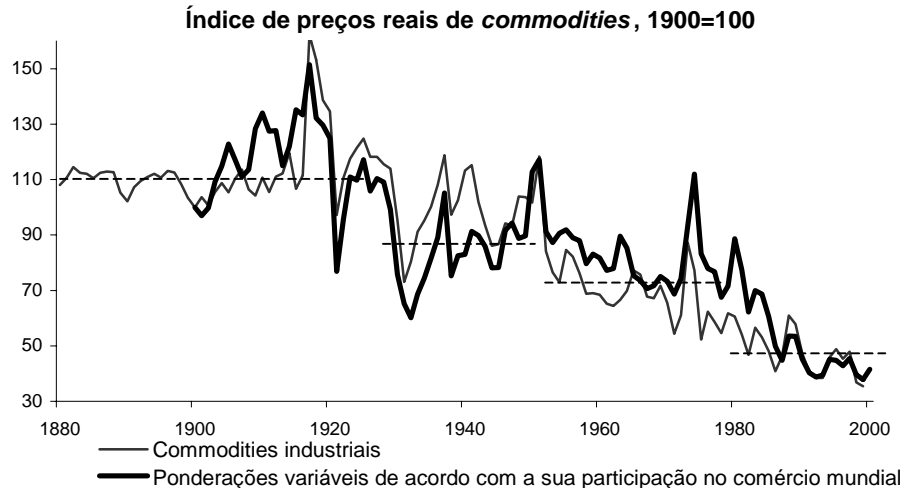
	Produtos dinâmicos				Produtos estagnados				
	Número de partidas	1985	2000	Lucros	Número de partidas	1985	2000	Perda	Lucro ou perda líquida
A. Segundo categorias tecnológicas									
Produtos primários	15	0.7	0.8	0.1	132	22.5	11.6	-10.9	12.3
Manufaturas baseadas em recursos naturais	65	5.3	6.8	1.6	134	14.3	8.9	-5.4	14.1
Manufaturas de baixa tecnologia	71	7.3	10.8	3.5	90	7.1	4.9	-2.2	12.2
Manufaturas de tecnologia média	91	16.7	21.1	4.4	111	11.8	8.6	-3.3	25.2
Manufaturas de alta tecnologia	45	9.5	21.6	12.2	21	2.2	1.3	-0.9	10.8
Produtos não classificados	4	1.4	2.8	1.4	7	1.4	0.9	-0.5	2.3
Total	291	40.8	63.9	23.1	495	59.2	36.1	-23.1	76.9
B. Segundo classificação CUCI									
Produtos alimentícios e animais destinados à alimentação	17	1.1	1.4	0.3	77	7.5	4.3	-3.2	-2.9
Bebidas e tabaco	4	0.3	0.3	0.1	7	0.7	0.6	-0.2	-0.1
Materiais crus não comestíveis, exceto combustíveis	8	0.1	0.1	0.0	96	6.1	3.4	-2.7	-2.6
Combustíveis e lubrificantes minerais e produtos conexos	2	0.1	0.1	0.0	18	17.2	8.6	-8.6	-8.6
Azeites, graxas e ceras de origem animal e vegetal	3	0.0	0.1	0.0	15	0.6	0.3	-0.3	-0.3
Produtos químicos e conexos	39	3.6	6.0	2.4	56	4.5	3.3	-1.2	1.3
Artigos manufaturados, classificados segundo o material	76	6.5	7.9	1.4	115	9.1	6.1	-3.1	-1.6
Maquinaria e equipamento de transporte	89	22.0	35.6	13.6	70	7.9	5.6	-2.3	11.3
Maquinaria e equipamento, gerador de força	9	1.6	2.3	0.7	10	0.5	0.4	-0.2	0.5
Maquinarias especiais para determinadas indústrias	6	0.9	1.1	0.2	22	1.9	1.3	-0.6	-0.4
Máquinas para trabalhar metais	4	0.3	0.3	0.0	4	0.4	0.3	-0.1	0.0
Maquinaria e equipamento industrial em geral	16	1.9	2.6	0.7	11	1.2	1.0	-0.2	0.6
Máquinas de escritório e para a elaboração automática de dados	7	2.4	6.0	3.6	4	0.4	0.3	-0.2	3.4
Aparelhos para telecomunicações e gravação de sons	6	1.6	3.7	2.1	6	1.2	0.8	-0.3	1.8
Maquinaria, aparelhos e artefatos eléctricos	25	4.7	9.8	5.1	0			0.0	5.1
Veículos de estrada, inclusive aerodeslizadores	8	7.6	8.1	0.6	5	1.5	1.1	-0.4	0.2
Outro equipamento de transporte	8	1.1	1.6	0.6	8	0.7	0.3	-0.3	0.2
Artigos manufaturados diversos	52	5.8	9.6	3.9	36	4.7	3.6	-1.1	2.8
Mercadorias e operações não classificadas	2	1.3	2.7	1.3	4	1.0	0.5	-0.6	0.8

Fonte: CEPAL, CAN 2001, sobre o banco de dados COMTRADE.

Boxe 2.1

DETERIORAÇÃO A LONGO PRAZO DOS PREÇOS DAS MATÉRIAS-PRIMAS

Os termos de troca entre produtos básicos e manufaturas são cruciais, tanto para o desempenho macroeconômico de curto prazo, como para as possibilidades de crescimento dos países em desenvolvimento, dada a sua importância na estrutura das exportações destes países. Na década de 1950, Prebisch e Singer formularam a hipótese de que estes termos de intercâmbio tinham uma tendência secular à deterioração. Esta hipótese vem sendo estudada profundamente desde então, e tem-se questionado tanto seu embasamento teórico, como empírico. Com a análise dos preços de 24 produtos básicos no período compreendido entre 1900 e 2000, é possível mostrar que os termos de comércio dos produtos básicos, à exceção do petróleo, vêm sofrendo uma deterioração tal que, neste momento, representam um valor inferior a um terço do apurado antes de 1920. Isto equivale a uma queda anual de -1.5% durante estes 80 anos, uma magnitude certamente significativa.



Contudo, mais do que uma tendência negativa persistente, o que se encontra através de uma análise de séries cronológicas é uma mudança estrutural, por volta de 1920, quando os preços dos produtos básicos perdem cerca de um terço de seu valor relativo, outra mudança no fim da Segunda Guerra Mundial, e uma nova mudança estrutural em 1980, que gera uma tendência fortemente negativa, provocando uma queda acumulada de cerca de 30% nos últimos 20 anos.

As análises históricas indicam que, com a Primeira Guerra Mundial, teve início um período de lenta expansão das economias dos países industrializados, em particular do Reino Unido e outros países europeus, dando fim ao alto crescimento associado à primeira fase da globalização. A queda inicial foi experimentada na forte crise do pós-guerra de 1920 e 1921. Associada a esta, durante esse período os preços reais das matérias-primas sofreram uma queda de 45%. A superprodução, tanto dos países em desenvolvimento como dos desenvolvidos, explica por que, apesar da aceleração transitória da economia mundial, e em especial dos EUA, durante o resto da década, os termos de troca se recuperaram mas nunca retornaram aos níveis anteriores à Guerra. O colapso da economia mundial em 1929 gerou uma nova queda dos preços de matérias-primas, os quais mantiveram-se baixos até o final da década de 1940.

Após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento econômico mundial teve uma forte recuperação. Contudo, com exceção do período de tensão suscitado pela Guerra da Coreia, os preços dos produtos básicos mantiveram-se deprimidos. A expansão da oferta não permitiu que os preços se recuperassem, apesar da maior demanda. O choque petrolífero de 1973 marca o único momento em que os preços dos produtos básicos retornam a seu nível anterior à Primeira Guerra, bem como o início de outro período de menor crescimento mundial.

A principal queda, no entanto, ocorreu em 1979, quando as autoridades econômicas dos Estados Unidos decidiram aumentar as taxas de juros, para frear a inflação e defender o valor do dólar. Desde então, e apesar da recuperação transitória dos Estados Unidos na década passada, o crescimento mundial tem sido lento e os países desenvolvidos têm acentuado suas políticas de proteção e subsídios aos produtos agrícolas. A deterioração dos termos de troca dos produtos básicos, que atravessa um momento de aceleração, não foi revertida, e a atual super-oferta de produtos básicos, bem como a desaceleração da economia mundial, não permitem aguardar uma recuperação nos próximos anos.

Fonte: José Antonio Ocampo e María Ángela Parra, "El retorno de un eterno debate: los términos de intercambio de los productos básicos", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2002, inédito.

A análise do dinamismo do comércio internacional pode ser comparada à "competitividade evidente" entre as diversas regiões, tal como evidenciada por sua participação nos diferentes itens. Isto dá lugar a quatro grupos: (a) produtos dinâmicos, em cujo comércio uma determinada região aumenta sua participação ("novas estrelas"); (b) produtos dinâmicos, nos quais perde participação ("oportunidades perdidas"); (c) produtos não-dinâmicos, em cujo comércio a região aumenta sua participação de mercado ("estrelas minguantes"); e (d) produtos que combinam um baixo dinamismo com uma perda de participação no mercado ("retiradas").

O dinamismo das exportações dos países asiáticos em desenvolvimento, em especial da América do Norte nos anos 1990, está associado ao primeiro grupo de produtos (quadro 2.4). Por outro lado, na Europa pesam cada vez mais os produtos pouco dinâmicos, nos quais a região também perde participação de mercado. No grupo de outros países industrializados (dominado pelo Japão), prevalecem os produtos dinâmicos, ainda que com perda de participação. A África caracteriza-se pelo enorme peso de produtos não-dinâmicos nos quais perde participação e, o resto do mundo (dominado pela Europa Central e Oriental), pela perda de participação em produtos dinâmicos.

Dentro destes padrões, a América Latina e o Caribe distinguem-se pela importância dos produtos pouco dinâmicos, que de fato representam a maior parte de suas exportações (mais de três quartos na década de 1990). Como se verá detalhadamente no capítulo 6, existem, na realidade, dois padrões de especialização dominantes. Um deles caracteriza-se pelo crescente peso das exportações de produtos dinâmicos (México e vários países da América Central e do Caribe) e, outro, pelo predomínio de produtos intensivos em recursos naturais de baixo dinamismo no comércio mundial (o padrão dominante na América do Sul). A mudança mais notória, entre 1985-1990 e 1990-1999, foi o ganho de participação em mercados de produtos não-dinâmicos, que se reflete na perda de importância relativa dos produtos de "retirada" em relação às "estrelas minguantes". Além disso, dentro dos produtos dinâmicos, a região também aumenta sua participação no mercado, aumentando a ponderação das "estrelas nascentes" com relação às "oportunidades perdidas". Sob essa ótica, o dinamismo das exportações foi possível no conjunto da região, mais pelo aumento de competitividade dentro da estrutura das exportações vigente, do que graças a uma mudança na estrutura de exportação para os produtos dinâmicos no comércio internacional.

2. O surgimento dos sistemas internacionais integrados de produção

A estreita relação entre comércio internacional e investimento estrangeiro direto foi outra das características marcantes das últimas décadas. Embora a presença internacional de empresas do mundo desenvolvido não seja um fato novo, cujos antecedentes remontam pelo menos ao século XIX, o fenômeno adquiriu maior relevância após a Segunda Guerra Mundial. Historicamente, estas empresas transnacionais orientaram-se para a exploração de recursos naturais, às vezes em colisão com interesses nacionalistas dos países em desenvolvimento; para construção e gestão de segmentos importantes da infra-estrutura de apoio aos complexos exportadores de base agropecuária e mineração; para o fornecimento de serviços domiciliares nas áreas urbanas de rápido crescimento; e para a captura de mercados industriais, protegidos como consequência de estratégias de substituição de importações no âmbito nacional e, em alguns casos, aproveitando incipientes esquemas de integração sub-regional.

Quadro 2.4
ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES POR TIPO DE SITUAÇÃO COMPETITIVA
(Porcentagem de exportações no ano base e no ano final)

	Estrelas nascentes	Oportunidades perdidas	Estrelas minguantes	Retiradas	Varição cota de mercado Total
A. 1985-1990					
Europa ocidental					
Ano base	30.7	36.7	20.5	12.1	3.3
Ano final	36.5	38.9	16.7	7.9	
Estados Unidos e Canadá					
Ano base	15.3	44.5	13.3	26.9	-0.6
Ano final	22.9	47.2	11.8	18.0	
Outros industrializados					
Ano base	21.0	47.0	11.2	20.9	-0.1
Ano final	30.9	44.1	12.4	12.6	
América Latina e Caribe					
Ano base	11.4	20.8	23.9	43.8	-1.1
Ano final	22.6	24.3	24.5	28.6	
África					
Ano base	5.2	11.0	14.3	69.5	-1.4
Ano final	13.0	18.8	20.5	47.7	-0.7
B. 1990-2000					
Europa ocidental					
Ano base	2.7	37.9	4.8	54.5	-8.6
Ano final	5.7	44.8	5.7	43.8	
Estados Unidos e Canadá					
Ano base	31.3	13.3	32.3	23.2	2.1
Ano final	43.2	14.7	28.9	13.2	
Outros industrializados					
Ano base	6.4	48.8	19.5	25.3	-1.5
Ano final	10.4	51.3	22.0	16.3	
América Latina e Caribe					
Ano base	18.1	2.7	57.2	22.0	1.3
Ano final	37.0	2.2	49.8	11.0	
África					
Ano base	2.5	8.6	19.8	69.1	-0.8
Ano final	6.6	9.1	23.9	60.4	
Países asiáticos em desenvolvimento					
Ano base	31.4	3.9	37.0	27.6	6.0
Ano final	50.1	3.0	31.7	15.2	
Resto do mundo					
Ano base	24.3	2.0	44.1	29.6	1.5
Ano final	49.8	1.2	39.0	9.9	

Fonte: CEPAL, CAN 2001, com base em dados COMTRADE.

Há indícios de uma estreita relação entre o crescimento do comércio internacional das últimas décadas, a expansão de empresas transnacionais e o surgimento de sistemas internacionais de produção integrada (SIPI). A literatura pertinente menciona quatro fatores determinantes do recente crescimento do comércio internacional. Os dois primeiros referem-se à redução dos custos de transporte e das barreiras ao comércio; o terceiro fator refere-se à expansão da demanda por diferentes marcas dos mesmos produtos entre países com níveis de renda semelhantes e, o quarto, é a ruptura das cadeias de produção (cadeias de valor), gerando fluxos de comércio de produtos intermediários que cruzam várias vezes as fronteiras nacionais no processo de fabricação de um mesmo produto (Feenstra, 1998). Alguns estudos recentes destacam, particularmente, o crescimento do comércio de produtos intermediários e de serviços, como parte de um aprofundamento da divisão internacional do trabalho entre países industrializados e em desenvolvimento (Feenstra, 1998; Baldwin e Martin, 1999; e Feenstra e Hanson, 2001).

O processo de transformação estrutural da economia internacional corresponde, por um lado, à extensão da lógica empresarial e industrial a todos os setores da economia e, por outro, à evolução da especialização do trabalho no interior da empresa e às estratégias de crescimento adotadas no decorrer do tempo (Chandler, 1977; 1990). No âmbito da empresa, a autonomia progressiva das partes integrantes do processo de trabalho, a partir de uma determinada escala de produção, as condições de concorrência nos mercados, e os custos da verticalização do processo produtivo na própria empresa, somaram-se às mudanças ocorridas na demanda em favor do crescimento relativo de fornecedores independentes de bens e serviços intermediários. O processo de globalização de algumas indústrias, e a criação de “fábricas globais”, tenta reproduzir, na geografia mundial, os processos que ocorrem no mercado local, de especialização e contratação externa de uma empresa (Grunwald e Flamm, 1985).

Cabe chamar a atenção para o fato de que a fragmentação do processo produtivo é uma modalidade de internacionalização que depende das características do produto e de seu mercado. Na realidade, as primeiras definições de empresas globais referiam-se àquelas em que a produção dos bens se dava de forma simultânea e com características similares em várias regiões do mundo (Levitt, 1983; Hammel e Prahalad, 1985). As indústrias globais, assim como a de produtos alimentícios, artigos para higiene pessoal e limpeza, por exemplo, caracterizam-se pela homogeneidade de seus produtos, fabricados com processos análogos em fábricas situadas em distintas regiões. Estas tendências foram acentuadas pela crescente homogeneização das preferências dos consumidores, das tecnologias e dos produtos comercializados nos mercados mundiais (Levitt, 1983).

Além disso, existe uma interação entre as estratégias de crescimento das empresas transnacionais e os padrões de produção e concorrência em setores específicos, os quais, por sua vez, somam-se aos fatores de localização, para determinar as características dos fluxos de comércio em produtos, peças e componentes (Dunning, 1993a). Em um estudo realizado pela OCDE (1996) concluiu-se que nos setores onde há uso mais intensivo de conhecimento científico (por exemplo, a indústria farmacêutica), o comércio tende a ser intrafirma, ao passo que, nas indústrias com uso intensivo de escala e de tecnologia mais madura (indústria automotriz e eletrônica de consumo, entre outras), predominam as operações de montagem e o comércio intra-regional. Da mesma forma, os produtos com uso intensivo de recursos naturais caracterizam-se por baixos níveis de comércio intrafirma, e a integração internacional tende a ser horizontal, ou seja, através do comércio de produtos homogêneos. Na indústria de vestuário, os fluxos de comércio podem ser tanto de produtos montados em distintas partes do mundo (especialização vertical) como de produtos acabados (especialização horizontal). Ambos os tipos de especialização geram fluxos de comércio de natureza intraindustrial, que podem ou não ser intrafirma.⁵

⁵ Cabe destacar que a produção e a montagem de um produto em um país, para re-exportação a outro começou no final dos anos 1960, como estratégia de empresas dos EUA em países asiáticos. Em 1966 estas operações representavam cerca de 10% das vendas das

É importante insistir no fato de que a mobilidade oferecida pelos avanços tecnológicos transforma as filiais em empresas transnacionais, que anteriormente funcionavam geograficamente dispersas (mas com produção autocontida) em redes de produção e distribuição nos âmbitos regional e global. Nestas, as empresas podem adquirir localmente os insumos necessários, e produzir para o mercado local ou regional, ou podem integrar as atividades econômicas dispersas em distintas regiões. Neste sentido, a regionalização da economia mundial é, paradoxalmente, um corolário da globalização.⁶

No comércio baseado na segmentação da cadeia de valor (Krugman, 1995), os países se especializam de acordo com suas vantagens absolutas em atividades produtivas, e não em indústrias, como propõem os textos de comércio internacional (Feenstra, 1998; Knetter e Slaughter, 1999; Rayment, 1983). Portanto, os países com grande disponibilidade de mão-de-obra pouco qualificada não se especializam, necessariamente, em indústrias ou setores industriais de uso intensivo de trabalho, mas sim naquelas atividades que fazem uso mais intensivo de tal fator e que, além disso, por razões de escala de produção ou de distribuição, encontram-se sob a coordenação de empresas globais. Por conseguinte, uma das etapas da manufatura de um produto (como, por exemplo, a costura de uma peça de roupa), que anteriormente era executada como parte da linha de montagem de uma fábrica, converte-se em uma atividade manufatureira comum em fábricas situadas em países com abundância de mão-de-obra não-qualificada.⁷

As transformações dos padrões de comércio internacional, portanto, estão intimamente ligadas à reestruturação das empresas transnacionais e o auge do investimento estrangeiro direto (IED). A estreita relação entre investimento estrangeiro direto (IED) e livre comércio foi facilitada pelas mudanças nas estruturas normativas do comércio e do investimento,⁸ bem como por outros fatores originados na revolução tecnológica e de gestão em andamento. A redução dos custos no manejo da informação, nas comunicações e no transporte; e a utilização de sofisticadas técnicas de produção sincronizada com a demanda “justo em tempo” (*just in time*) tornaram rentável a realização de esforços de produção, comercialização e pesquisa e desenvolvimento de alcance mundial (Turner e Hodges, 1992). Esse progresso conferiu considerável importância às economias de escala e de âmbito e, portanto, ao predomínio de empresas de grande porte. Ao mesmo tempo, devido às economias de aglomeração, as empresas tendem a se concentrar em áreas geográficas que facilitem o acesso aos mercados globais e aos diversos fatores de produção, e que disponham de capacidade de inovação, fornecedores e instituições apropriadas.⁹

Por outro lado, a crescente concorrência que as empresas enfrentam, os avanços tecnológicos que permitem estabelecer vínculos em tempo real a longas distâncias, e a liberação das políticas de comércio exterior impulsionaram uma maior dispersão geográfica de todas as funções empresariais, inclusive aquelas tão essenciais como o projeto, a pesquisa e o desenvolvimento e a gestão financeira. Exemplos importantes são as instalações de subsidiárias para atender mercados regionais (por exemplo, em Cingapura para o mercado asiático), a divisão internacional do trabalho que abrange várias regiões (como no setor do automóvel), e a que se estende através de continentes (como no caso dos semicondutores). Nestes sistemas complexos, as funções transferidas variam

filiais das empresas de capital norte-americano naqueles países, ao passo que, em 1977, eram equivalentes a 25% (Grunwald e Flamm, 1985).

⁶ Robert Feenstra (1998) denominou esta tendência de “integração comercial e desintegração produtiva”. Ver, também, Burda e Dulosch (2000).

⁷ Estas diferenças não são captadas nas estatísticas de comércio, organizadas por indústrias, o que dificulta sua utilização para classificar a especialização internacional dos países. Além disso, o mesmo produto pode aparecer nos registros alfandegários de distintos países exportadores, cada um deles especializando-se em atividades específicas do processamento do produto.

⁸ Entre 1991 e 2000 foi introduzido, nas legislações nacionais sobre IED, um total de 1,185 mudanças, das quais 1,121 (95%) teriam por objetivo criar um clima mais favorável para o IED.

⁹ Os grupos de atividades inovadoras —por exemplo, Silicon Valley na Califórnia (Estados Unidos), o Silicon Fen em Cambridge (Reino Unido), o Wireless Valley em Estocolmo (Suécia), Zhong Guancum em Pequim (China)— levam uma clara vantagem para atrair o IED de alto valor. Bangalore (Índia) se converteu em uma marca de fábrica para o desenvolvimento de programas informativos, como Penang (Malásia) na indústria eletrônica e Cingapura e Hong Kong (China) para as sedes dos serviços financeiros.

muito: as instalações menos industrializadas recebem as tarefas mais simples, como a montagem e o encaixe, enquanto as funções mais intensivas nos conhecimentos especializados e em tecnologia vão para as áreas industrialmente mais avançadas.

No plano do desenvolvimento das estratégias empresariais, as fusões e aquisições transfronteiriças são um dos sinais mais visíveis da globalização, sobretudo quando envolvem grandes empresas, grandes montantes de recursos financeiros e amplas reestruturações organizacionais. Como se verifica no quadro 2.5a, as fusões e aquisições transfronteiriças intensificaram-se na segunda metade da década de 1990. Estas operações permitem que as empresas adquiram rapidamente uma carteira de ativos localizados, essenciais para fortalecer sua posição competitiva na economia local, regional ou mundial. A própria sobrevivência é, muitas vezes, o principal incentivo estratégico para realizar estas operações, especialmente porque as empresas mais renitentes podem enfrentar sérios perigos de absorção ou de que as empresas rivais se fundam, gerando desvantagens competitivas.¹⁰ Existe uma intensa e dinâmica interação entre as mudanças do contexto econômico global e os fatores que induzem as empresas a realizarem operações de fusões e aquisições transfronteiriças, fato este que explica o aumento sustentado.¹¹

Por ambos os grupos de fatores, funcionais e de estratégias empresariais, o investimento estrangeiro direto (IED) cresceu com rapidez, aumentando o peso da produção internacional na economia mundial. Durante os anos 1990, os fluxos de IED experimentaram um crescimento notável, particularmente na segunda parte da década, passando de uma média anual de cerca de US\$ 200 bilhões de dólares, entre 1989 e 1994, a mais de US\$ 1,3 trilhões de dólares em 2000. Não obstante, pela primeira vez desde 1991, em 2001 os fluxos de IED experimentaram um retrocesso significativo no âmbito mundial, caindo para cerca de US\$ 760 bilhões de dólares.¹² Contudo, este nível quase quadruplica a média anual de 1989-1994, e supera os valores correspondentes a todos os anos da década de 1990, à exceção de 1999 e 2000 (quadro 2.5b).

Deste modo, o IED passou de 2% a 14% da formação bruta de capital fixo global, entre 1982 e 1999, e o valor agregado pelas empresas transnacionais expandiu de 5% a 10% do produto mundial. Assim mesmo, as vendas das filiais das empresas transnacionais cresceram muito mais rápido do que as exportações globais (UNCTAD, 2000). Já em meados dos anos 1990 estimava-se que dois terços do comércio mundial de bens e serviços não-fatoriais originavam-se, de alguma maneira, do esquema internacional de produção das empresas transnacionais.¹³

O motor desta expansão mundial são as operações das mais de 60.000 empresas transnacionais, com cerca de 800.000 filiais no exterior. Os países desenvolvidos continuam sendo o principal ponto de origem e destino do IED, monopolizando 71% das entradas mundiais e 82% das saídas no ano 2000. Nos países em desenvolvimento os fluxos de IED também aumentaram significativamente já que, em 2000, os valores correspondentes quadruplicaram em relação à média de 1989-1994 (ver o quadro 2.4). Os principais países receptores foram Hong Kong, a China e a Índia, na Ásia, e o México, o Brasil e a Argentina na América Latina.

¹⁰ Um dos exemplos mais interessantes neste sentido é a estratégia adotada pelas empresas espanholas para expandir suas operações a vários países da América Latina.

¹¹ As mudanças no contexto estão associadas a inovações tecnológicas; a modificações das estruturas normativas que incidem sobre as operações de uma empresa; e ao desenvolvimento dos mercados de capitais. Os principais objetivos estratégicos são: o acesso a novos mercados, o aumento de participação ou resultado de uma posição dominante nos mesmos; o acesso à propriedade de recursos naturais, sobretudo aqueles não renováveis; o ganho de eficiência através do aproveitamento de sinergias; as vantagens derivadas de um maior tamanho por economias de escala; a distribuição de riscos mediante a diversificação; e as motivações de índole financeira (UNCTAD, 2001).

¹² Várias razões explicam a queda em 2001: a redução no número das operações de fusões e aquisições transfronteiriças; a desaceleração da economia mundial e a importante queda do valor bursátil das empresas; a maior incerteza reinante ao final de 2001; e o forte impacto do setor das telecomunicações devido ao pouco êxito da introdução da terceira geração de telefonia móvel na Europa.

¹³ Segundo esta estimativa, um terço do comércio de bens e serviços não-fatores se realizava como operações de conglomerados transnacionais entre matrizes, filiais e empresas associadas, avaliadas a preços de transferência. Outro terço correspondia a exportações de transnacionais a empresas não associadas (UNCTAD, 1995).

Quadro 2.5
INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO
(Bilhões de dólares)

	Média 1989-1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. Fusões e aquisições transfronteiriças								
Total	110.2	186.6	227.0	304.8	531.6	766.0	1 143.8	
Vendas, por região vendedora								
Países desenvolvidos	94.2	164.7	188.7	234.7	445.1	681.1	1 057.1	
Países em desenvolvimento	10.5	16.1	34.7	64.6	80.7	73.6	70.0	
Economias em transição	5.5	5.7	3.6	5.5	5.1	9.1	16.7	
Multinacionais a/	-	0.1	-	-	0.7	2.2	-	
Compras, por região compradora								
Países desenvolvidos	103.3	173.8	198.3	272.1	511.4	706.5	1 094.0	
Países em desenvolvimento	6.6	12.8	28.1	32.5	19.2	57.7	42.1	
Economias em transição	0.3	-	0.5	0.2	1.0	1.5	1.7	
Multinacionais a/	-	-	0.1	-	-	0.3	6.0	
B. Distribuição regional das entradas e saídas								
Entradas totais de IED	200.1	331.1	384.9	477.9	692.6	1 075.0	1 270.8	760.1
Países desenvolvidos	137.1	203.5	219.7	271.4	483.2	829.8	1 005.2	5 10.1
Países em desenvolvimento	59.6	113.3	152.5	187.4	188.4	222.0	240.2	2 24.9
Economias em transição	3.4	14.3	12.7	19.1	21.0	23.2	25.4	25.1
Saídas totais de IED	228.2	355.3	391.6	466.0	711.9	1 005.8	1 149.9	-
Países desenvolvidos	203.2	305.8	332.9	396.9	672.0	945.7	1 046.3	-
Países em desenvolvimento	24.9	49.0	57.6	65.7	37.7	58.0	99.5	-
Economias em transição	0.1	0.5	1.1	3.4	2.1	2.1	4.1	-

Fonte: Elaboração própria, com base na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *World Investment Report, 2001* (UNCTAD/WIR/(2001)), Genebra, 2001. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.01.II.D.12.

a/ Corresponde a vendas (compras) que envolvem mais de dois países.

A: Quadros B7 e B8.

B: Quadros B1 e B2.

A comparação da distribuição mundial de entradas e saídas em 1985 e 2000 indica que o IED é um fenômeno que adquiriu grande importância para um maior número de países do que no passado. Em mais de 50 (dos quais 24 são países em desenvolvimento) concentram-se entradas a título de IED, superando os US\$ 10 bilhões de dólares, em comparação com apenas 17 países há quinze anos (sendo 7 nações em desenvolvimento). O panorama dos investimentos no exterior é similar: o número de países com investimento no exterior num valor superior a US\$ 10 bilhões de dólares aumentou de 10 para 33 (incluindo 12 nações em desenvolvimento, em comparação com 8 em 1985).

Apesar de sua crescente expansão geográfica, o IED está repartido de maneira muito desigual. Noventa das 100 maiores empresas transnacionais não-financeiras, segundo o montante de seus ativos no exterior, têm sua sede nos Estados Unidos, União Européia ou Japão. Pela primeira vez, em 1999, três empresas de países em desenvolvimento figuraram entre as 100 maiores do mundo (Hutchison Whampoa, de Hong Kong; Petróleos de Venezuela e Cemex, México). Por sua vez, as principais 50 empresas dos países em desenvolvimento, entre as quais só as maiores são comparáveis por seu tamanho às menores das 100 maiores do mundo, estão radicadas em treze novas economias industriais da Ásia e da América Latina. Entre elas destacam-se empresas de Hong Kong, Venezuela, México, Malásia e Coreia.

Em termos dos grandes setores da atividade econômica, o aspecto mais significativo é o forte crescimento dos serviços. De fato, sua participação nas entradas de IED, entre 1988 e 1999, expandiu mais de seis pontos percentuais no mundo, concentrando, ao final do período, mais da metade do IED acumulado (quadro 2.6). Existem dois grupos de razões por trás dessa mudança. Por um lado, as políticas de liberação e de privatização, adotadas pelos países em desenvolvimento na última década, estimularam os fluxos de IED para os serviços financeiros, telecomunicações e outras áreas da infra-estrutura. Por outro lado, o surgimento de novos serviços comercializáveis (como, por exemplo, a produção de programas de computação (*software*), o processamento de dados, os centros de chamadas e os serviços de apoio às empresas) permitiu o aproveitamento de determinadas vantagens de localização. Da mesma forma, as inovações organizacionais, como produção “justo em tempo” (*just-in-time*) exigem soluções de logística e de manejo de esto que proporcionadas, em grande parte, por empresas de serviços independentes.

Quadro 2.6
ENTRADAS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO
(Em milhões de dólares e porcentagens)

Setor	Países desenvolvidos		Países em desenvolvimento		Mundo	
	1988	1999	1988	1999	1988	1999
Primário	10.3	5.7	13.7	5.4	10.7	5.6
Secundário	39.4	36.4	65.0	54.5	42.4	41.6
Terciário	46.9	55.5	20.7	37.3	43.9	50.3
Sem especificar	3.4	2.4	0.6	2.8	3.0	2.5
Total	890,456.0	2,520,194.0	119,016.0	1,014,657.0	1,009,472.0	3,534,851.0

Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *World Investment Report, 2001* (UNCTAD/WIR/(2001)), quadros A.II.3 e A.II.4, Genebra, 2001. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: E.01.II.D.12.

Nota: Os dados cobrem 47 países em 1988, e 57 países em 1999, representando, em ambos os anos, mais de 80% das entradas de investimentos estrangeiro direto. Em ambos os anos exclui-se a Europa Oriental.

Este processo desenvolveu-se em paralelo à transformação estrutural das economias industrializadas, onde os serviços ganharam importância relativa, chegando a representar mais de dois terços do valor agregado nos países da OCDE (OCDE, 2000). Sob uma ótica diferente, as atividades propriamente manufatureiras perderam peso dentro do preço final dos bens, até corresponderem a menos de um quarto, enquanto o restante corresponde às atividades de serviços que vão desde a concepção do produto até sua comercialização final (Giarini, 1999). Por sua vez, as rendas das empresas classificadas como manufatureiras provêm, em sua maioria, das vendas de serviços, o que levou alguns autores a citarem uma “encapsulação” dos serviços nas manufaturas.¹⁴

Juntamente com a crescente participação do setor de serviços e a perda de peso relativo do setor manufatureiro, vem-se reproduzindo o padrão de elevada concentração geográfica da produção industrial de alto conteúdo tecnológico. O quadro 2.7 apresenta índices de concentração geográfica para algumas indústrias de alto nível tecnológico (semicondutores e biotecnologia), intermediário (automóveis e aparelhos de rádio e televisão) e baixo (alimentos e bebidas e têxtil). O panorama que emerge é muito claro: quanto mais avançado o nível tecnológico da indústria, maior sua concentração geográfica entre países e dentro de cada um deles. É o caso da indústria de biotecnologia, que está muito concentrada em determinadas áreas dos países desenvolvidos e da de semicondutores, nesses mesmos países e em alguns do Sudeste Asiático. A indústria de aparelhos de rádio e televisão mostra um grau de concentração geográfica um pouco menor, atingindo alguns países em desenvolvimento; a indústria automobilística também mantém este padrão. Por último, a

¹⁴ Os dados indicam que mais de 50% da renda da IBM e Siemens provêm das atividades de serviços (Howells, 2000).

indústria têxtil e, particularmente, a de alimentos e bebidas, exibem uma distribuição menos concentrada nos países desenvolvidos.

Quadro 2.7
CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA DE SUBSIDIÁRIAS ESTRANGEIRAS EM INDÚSTRIAS MANUFATUREIRAS SELECIONADAS, POR INTENSIDADE TECNOLÓGICA, 1999
(Participação do número total de subsidiárias)

Participação na indústria (total)	Alta tecnologia		Média tecnologia		Baixa tecnologia	
	Semi-condutores	Biotecnologia	Automóveis	Receptores de rádio e TV	Alimentos e bebidas	Têxtil
Primeiros 3 países receptores	0.496	0.627	0.294	0.356	0.237	0.287
Primeiros 5 países receptores	0.629	0.71	0.44	0.502	0.353	0.401
Primeiros 10 países receptores	0.787	0.852	0.71	0.696	0.561	0.601
Primeiros 20 países receptores	0.945	0.953	0.884	0.893	0.747	0.795
Memorando:						
Número total de filiais estrangeiras b/	272	169	1 296	253	2 250	1 445
Número total de países receptores	31	28	55	36	101	77

Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *World Investment Report, 2001* (UNCTAD/WIR/(2001)), quadros II.6, Genebra, 2001. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.01.II.D.12.

a/ Calculado como a proporção do número de filiais estrangeiras no mundo em cada indústria específica.

b/ Só filiais identificadas como entidades que estão principalmente em poder de estrangeiros.

Cabe destacar que o predomínio dos países desenvolvidos como destino dos fluxos de IED manteve-se nas indústrias com altos e médios níveis tecnológicos, tendo acentuado naquelas de baixo nível tecnológico que, em 1988, mostravam um padrão de localização geográfica mais disperso do que em 1999. Esta tendência reflete a menor atração que a disponibilidade de mão-de-obra de baixa qualificação e custo, assim como a possibilidade de acesso a mercados protegidos, exercem para as indústrias manufatureiras. Cabe ressaltar que a indústria manufatureira registrou um aumento significativo dos fluxos originados de alguns países em desenvolvimento, principalmente da Ásia mas, também, da América Latina e do Caribe. Em contrapartida, muitos países com dotações significativas de recursos naturais têm uma participação apenas marginal nestes fluxos, indicando que a abundância desses recursos não é condição suficiente para gerar empresas competitivas no âmbito internacional.

3. Desafios pendentes da relação entre comércio e crescimento econômico

A relação entre o comportamento das exportações e o crescimento econômico, nos últimos quinze anos, apresenta uma série de questões para os países em desenvolvimento, cujas possíveis respostas representam grandes desafios para o futuro. Entre elas, queremos destacar três. A primeira é como aumentar a capacidade de traduzir a competitividade das exportações em rápido crescimento econômico. Os períodos de maior expansão das exportações coincidiram, particularmente na América Latina e no Caribe, com um crescimento econômico medíocre (parte superior do gráfico 2.4). De fato, a assimetria entre o crescimento das exportações e o crescimento do produto foi mais acentuada na região do que no conjunto do mundo. Em boa medida, isso deveu-se à combinação de uma abrupta abertura comercial com políticas de gestão macroeconômica baseadas em um conceito de estabilidade restrito ao controle da inflação e do déficit público, ignorando as repercussões sobre o setor real da economia (ver o capítulo 5). Um dos resultados desta combinação

foi uma deterioração estrutural na relação entre crescimento econômico e balança comercial (parte inferior do gráfico 2.4). Além do mais, esta é uma tendência que ocorre praticamente em todos os países em desenvolvimento (como indica o Relatório sobre Comércio e Desenvolvimento, 1999, UNCTAD), e que explica por que o dinamismo do comércio não gerou, até agora, os efeitos esperados em termos de crescimento econômico nesses países.

Embora muitos dos problemas associados ao fraco desempenho em matéria de crescimento econômico tenham sua origem numa macroeconomia inadequada, o segundo desafio consiste em superar as restrições impostas pela estrutura produtiva, para alcançar ritmos elevados e sustentados de expansão econômica. A região conseguiu aumentar sua participação nos mercados mundiais e atrair IED. Não obstante, os encadeamentos produtivos destas atividades dinâmicas foram débeis. Além disso, o uso cada vez maior de bens intermediários e de capital importados, próprio dos sistemas de produção integrados dos setores globalizados, gerou uma desintegração das cadeias produtivas e dos sistemas nacionais de inovação construídos na etapa anterior de desenvolvimento, sem que tenham sido substituídos por outros, pelo menos com um ritmo semelhante. Além disso, a participação da região nas atividades dinâmicas do comércio internacional, em especial aquelas de alto conteúdo tecnológico, foi baixa (capítulos 6 e 7).

Conseqüentemente, o efeito multiplicador e as externalidades tecnológicas geradas pelas atividades dinâmicas foram frágeis e intermitentes. Por sua vez, os frágeis saldos comerciais contribuíram para manter elevadas as necessidades de financiamento externo, mesmo em contextos recessivos. Neste contexto de insuficiente tração dos setores dinâmicos e de lento crescimento econômico global, a heterogeneidade estrutural (dualismo) dos setores produtivos acentuou: atualmente existem mais empresas de “classe mundial”, muitas delas subsidiárias de empresas transnacionais; ao mesmo tempo, uma proporção crescente do emprego concentra-se em atividades informais de baixa produtividade, setor onde foram criados sete de cada dez novos empregos nas áreas urbanas latino-americanas durante a última década.¹⁵

O terceiro desafio refere-se justamente às tendências recentes na evolução do emprego. Sabe-se bem que, no curso do processo de desenvolvimento, a estrutura do emprego muda substancialmente. Em particular, o emprego na indústria manufatureira tende a crescer para, só depois, estabilizar-se e, por último, cair, à medida em que aumenta a renda por habitante. Esta evolução —analisada por Rowthorn (1999)—, segue uma trajetória de “U invertido”.

A análise de Palma (2002), baseada numa ampla amostra de países, além de confirmar esta evolução, introduz três considerações de grande interesse. As duas primeiras são apresentadas no gráfico 2.5.a. Uma é o constante deslocamento para baixo da curva, nas quatro últimas décadas, indicando, para cada nível de renda por habitante, uma queda da participação do emprego manufatureiro. O autor atribui esta tendência à maior aceleração do crescimento da produtividade em relação ao do produto, o que implica um menor crescimento do emprego manufatureiro e, em alguns casos, até mesmo sua queda em termos absolutos.¹⁶ A outra tendência é o deslocamento, a partir de 1980, do ponto de inflexão para níveis mais baixos de renda por habitante. Ou seja, o ponto a partir do qual começa a cair a participação do emprego manufatureiro no total situa-se em níveis cada vez menores de renda por habitante. Assim, em 1990, mais de trinta países tinham uma renda por habitante maior do que a correspondente ao nível no qual a participação do emprego manufatureiro começa a cair. A contrapartida desta evolução é a do setor de serviços, em cujo caso cresce muito a produtividade, embora mais lentamente do que o produto e, em conseqüência, o emprego no setor aumenta sua participação no total.¹⁷

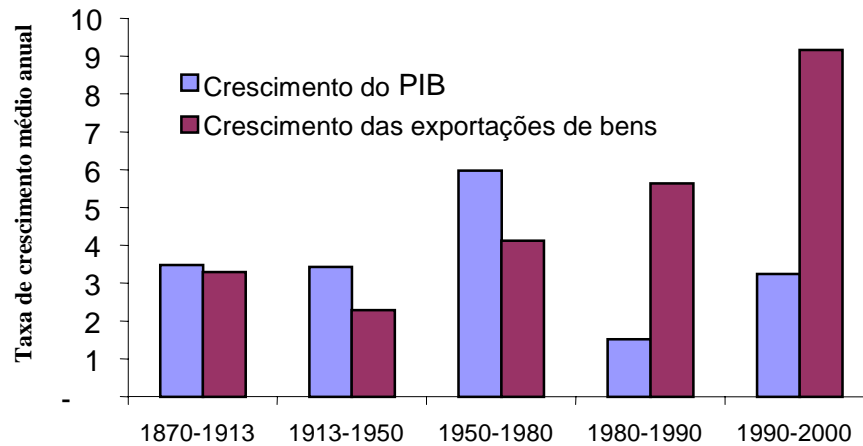
¹⁵ Para uma análise mais extensa destes temas, ver os capítulos 6, 7 e 10 deste livro e CEPAL (2001a), Katz (2000) e Mortimore e Peres (2001).

¹⁶ Assim, por exemplo, na União Européia o emprego manufatureiro reduziu em quase um terço em apenas três décadas, de 1970 a 2000, enquanto, no Reino Unido, caiu pela metade no mesmo período.

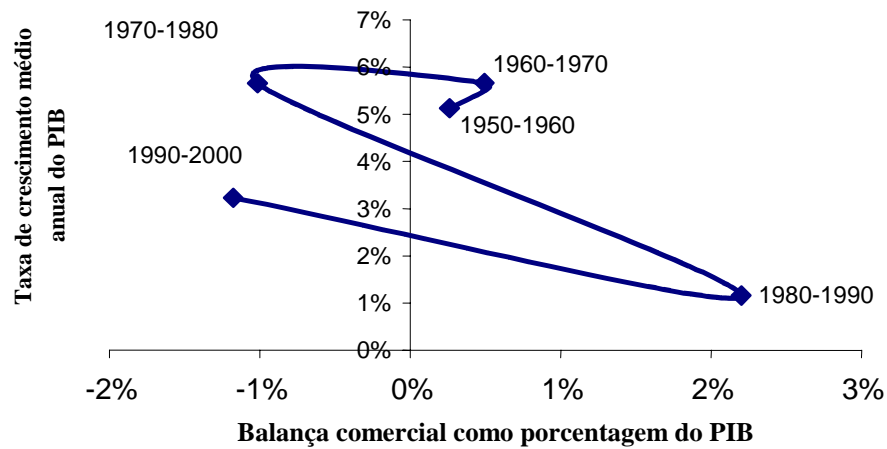
¹⁷ Novamente, no caso da União Européia, após 1973, o crescimento da produtividade no setor de serviços equivaleu a menos da metade do crescimento do produto (1.1% e 2.6%, respectivamente).

Gráfico 2.4
COMÉRCIO E PRODUTO NA AMÉRICA LATINA, 1870-1998

A. Taxas de crescimento



B. Balança comercial e crescimento do PIB



Fonte: Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos de Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), 2001.

Em terceiro lugar, devemos considerar a chamada “doença holandesa” sob uma perspectiva diferente da habitual.¹⁸ O primeiro aspecto a destacar é que a relação entre participação de emprego manufatureiro e renda por habitante depende do padrão de comércio internacional. Assim, tanto os países desenvolvidos como os em desenvolvimento, exportadores de matérias-primas ou de serviços, em especial turismo e finanças, exibem uma relação inferior à daqueles exportadores de manufaturas, para todos os níveis de renda por habitante (gráfico 2.5b).

O segundo aspecto é que, embora estes países tendam a desenvolver menor nível de industrialização do que os exportadores de manufaturas, não há alteração das tendências gerais à desindustrialização em ambos. De fato, como se observa no gráfico 2.5c, a participação do emprego manufatureiro no total reduziu-se à metade, entre 1960 e 1998, nos dois grupos de países (de 39% a 21%, nos exportadores de manufaturas, e de 29% a 16% nos exportadores de bens baseados em recursos naturais ou em serviços). O ponto de inflexão das curvas respectivas também se desloca a um nível de renda por habitante equivalente à metade (de US\$ 18,000 para US\$ 9,000 dólares por habitante, entre 1960 e 1998).

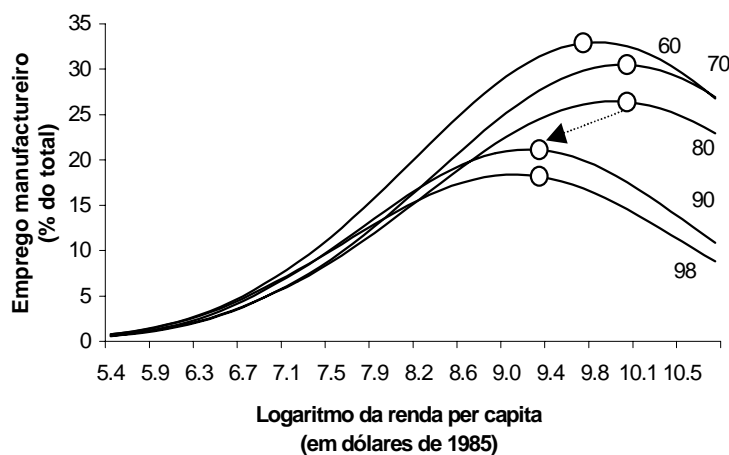
Neste sentido, a “doença holandesa” deve ser entendida como o “excesso de desindustrialização” correspondente à mudança de grupo de referência. Este foi o caso dos Países Baixos, do Reino Unido e da Noruega, assim como o da Grécia, do Chipre e de Malta (turismo), e da Suíça, de Luxemburgo e de Hong Kong (serviços financeiros). Cabe destacar, por último, que nada do exposto acima implica na chamada “maldição dos recursos naturais”. De fato, alguns casos específicos, como a Finlândia, a Malásia e outros países asiáticos (todos ricos em recursos naturais) conseguiram reverter estas tendências, seja progredindo nas etapas de industrialização, a partir dos recursos disponíveis, ou desenvolvendo uma indústria manufatureira complementar para a exportação e o mercado interno. Isto mostra que, embora existam oportunidades, parece que cada dia há menos países dispostos a aproveitá-las.

No caso da América Latina e do Caribe, é notável o contraste existente entre a semelhança da participação do emprego manufatureiro em relação ao emprego total na maioria dos países da região antes das reformas econômicas, e as trajetórias divergentes identificadas após as mesmas (ver o gráfico 2.5d). O Brasil e os três países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) foram os que experimentaram o maior grau de desindustrialização depois das reformas, o que os levou a um padrão próprio dos países exportadores de matérias-primas; ocorre o mesmo com a Venezuela, que configura um caso clássico neste sentido. Um segundo padrão corresponde a alguns países da América Central (El Salvador e Honduras) e caribenhos (República Dominicana) que exibem um forte crescimento do emprego manufatureiro, em consequência da ativa participação nas atividades de montagem. Por último, o México e a Costa Rica, como o resto dos países andinos (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), mostram que as reformas não alteraram significativamente a participação do emprego manufatureiro no total; ou seja, não acusam o efeito da “síndrome holandesa” nem o do forte impacto das atividades de montagem sobre o emprego manufatureiro.

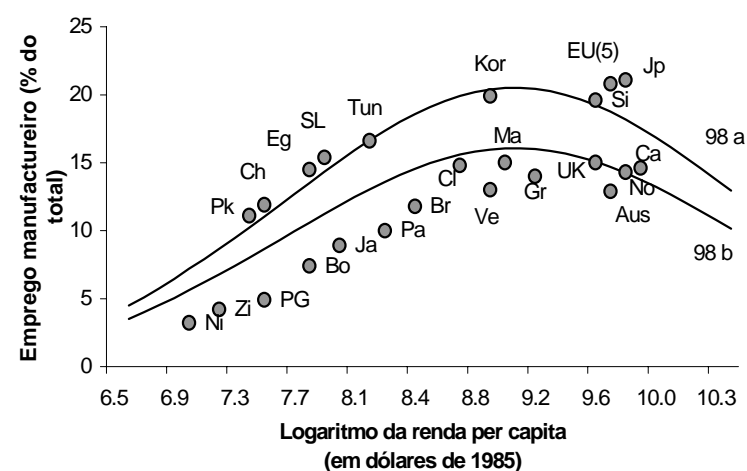
¹⁸ A versão habitual da “doença holandesa” refere-se à forte valorização da moeda local, em consequência do súbito descobrimento de recursos naturais comercializáveis internacionalmente.

Gráfico 2.5
DESINDUSTRIALIZAÇÃO, COMÉRCIO EXTERIOR, EMPREGO E RENDA

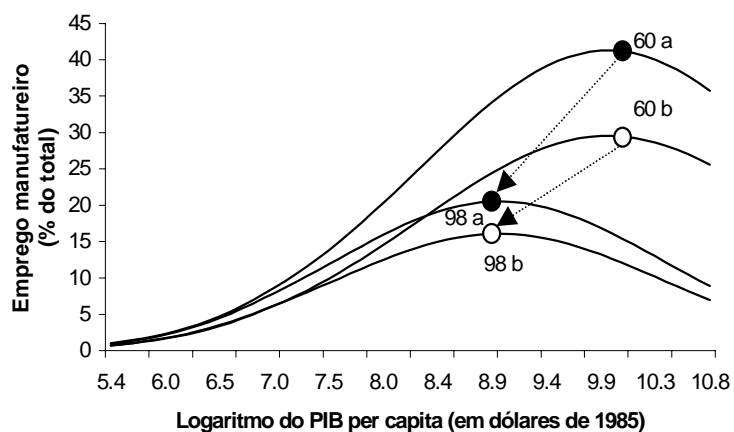
A. Fontes de desindustrialização



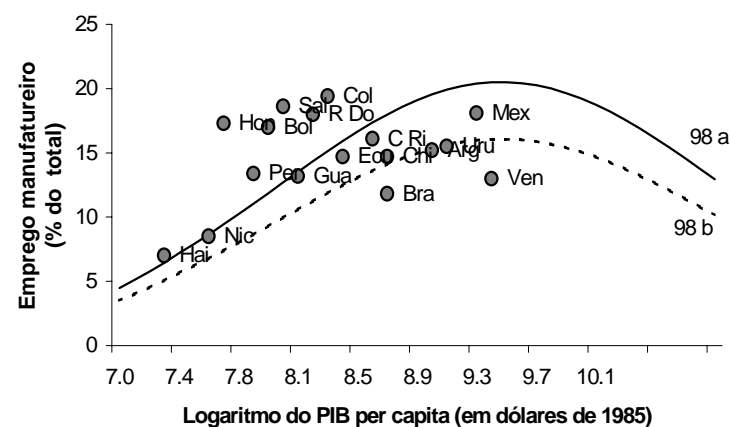
B. O efeito do comércio exterior



C. Mudanças no emprego e nas rendas, 1960 e 1998



D. América Latina e o Caribe, 1998



Fonte: Palma, "Three Sources of De-industrialisation and a New Concept of the Dutch Disease", 2002.

4. O desenvolvimento da institucionalidade comercial internacional

A importância que adquiriu a construção de uma nova institucionalidade internacional depois da Segunda Guerra Mundial pressupõe uma guinada na história comercial e financeira. Obviamente, o aumento das transações econômicas entre as nações havia requerido desde o século XIX mudanças nas relações internacionais, entre as quais o uso do princípio de "nação mais favorecida" nos tratados comerciais (amplamente violado na década de 1930) e o recurso à arbitragem internacional para resolver os conflitos entre Estados. Dentro destas tendências, deve-se incluir igualmente a difusão do padrão-ouro, ainda que esta ocorra mais pela adesão gradual a um sistema liderado pela principal potência internacional da época, que com base em princípios de cooperação internacional. A primeira destas tendências esteve restringida a formas precárias de cooperação entre os principais bancos centrais dos países industrializados (Eichengreen, 1996, cap. 2). Durante o século XIX foram assinadas várias convenções e se estabeleceram organismos especializados, como a Organização Pan-Americana de Saúde, a Organização Mundial da Saúde, a União Postal Universal e a Convenção de Paris sobre patentes de invenção, mas o passo mais importante em matéria de cooperação internacional foi a criação, bem mais adiante, da Liga das Nações em 1919. Nenhum desses processos teve, porém, o alcance da cooperação internacional que se estabeleceu depois da Segunda Guerra Mundial.

A visão que caracterizou os anos de fértil desenvolvimento da institucionalidade internacional nos anos finais da guerra e no imediato pós-guerra incluiu, em primeiro lugar, a criação das Nações Unidas. No terreno econômico, apontou a criação de três instituições importantes: o Fundo Monetário Internacional (FMI), a cujo cargo estaria o restabelecimento do multilateralismo nos pagamentos de operações correntes e o apoio financeiro durante as crises; a Organização Internacional de Comércio (OIC), sob cuja responsabilidade se deveriam desenvolver princípios comerciais multilaterais; e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial, encarregado de apoiar a reconstrução dos países devastados pela guerra. Em face do fracasso para constituir a OIC depois da Conferência de Havana de 1948, seu papel passou a ser desempenhado pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), de acesso mais restrito.

Em matéria comercial, o fortalecimento do multilateralismo teve duas grandes exceções, de sentido oposto. A primeira foi a formação de blocos regionais, dentro dos quais o comércio se aprofundou rapidamente. A Comunidade Econômica Européia (mais tarde União Européia) foi o exemplo mais destacado, ao qual se agregaram alguns acordos de menor alcance, entre eles os que se desenvolveram na América Latina. O desaparecido CAME foi também o meio para fomentar o comércio entre as economias de planejamento central.

A segunda exceção foi o recurso generalizado ao protecionismo no mundo em desenvolvimento, não só na forma de altas tarifas, mas também de restrições quantitativas, requisitos de conteúdo nacional para indústrias de montagem, e de exportação para empresas e setores industriais deficitários em divisas. Para as nações que se tornaram independentes, o protecionismo foi uma expressão de sua autonomia recém-adquirida, já que o passado colonial era percebido como uma etapa de fracasso econômico a superar mediante a ação deliberada do Estado. Pelo contrário, na América Latina, o aprofundamento do intervencionismo e da proteção foi a expressão do que se visualizava como um êxito. De fato, as primeiras etapas da substituição de importações haviam permitido que a região alcançasse ritmos de crescimento econômico muito elevados entre as duas guerras mundiais; graças à isso, a região fez uma transição relativamente fácil da etapa de desenvolvimento com base nas exportações para um modelo de “desenvolvimento para dentro” (quadro 2.8).

Quadro 2.8
CRESCIMENTO DO PIB: MUNDO E MAIORES REGIÕES, 1820-1998
(Taxas de crescimento anual média ponderada)

	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1998
Europa Ocidental	1.65	2.1	1.19	4.81	2.11
Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e Canadá	4.33	3.92	2.81	4.03	2.98
Japão	0.41	2.44	2.21	9.29	2.97
Ásia (excluindo-se o Japão)	0.03	0.94	0.9	5.18	5.46
América Latina e Caribe	1.37	3.48	3.43	5.33	3.02
Leste da Europa e antiga União Soviética	1.52	2.37	1.84	4.84	-0.56
África	0.52	1.4	2.69	4.45	2.74
Mundo	0.93	2.11	1.85	4.91	3.01

Fonte: Cálculos da CEPAL, com base nos dados de Maddison (2001).

Deve-se acrescentar que, entre as duas guerras, desenvolvimento e industrialização foram considerados sinônimos, e o intervencionismo e o planejamento estatal haviam sido impostos no mundo inteiro, com poucas exceções. Em vários casos isso foi a extensão das práticas de severo controle público impostas durante os conflitos bélicos. Desta maneira, a opção que se percebia no mundo em desenvolvimento não era entre o planejamento estatal e o livre mercado, mas entre o planejamento central e as formas mais fracas, próprias das economias mistas.

Por outro lado, a liberação do comércio no contexto do GATT teve exceções notáveis. De fato, as primeiras seis rodadas de negociações favoreceram a liberação do comércio intra-industrial das economias desenvolvidas, enquanto os temas que exigiam ajustes internos dos países industrializados —setores agrícolas e têxtil, entre outros— foram removidos das regras multilaterais do comércio. Nestas rodadas os impostos sobre as importações de produtos não-agrícolas nos países desenvolvidos reduziram-se consideravelmente.¹⁹ Desde o fim dos anos 1960 e, concomitantemente à diminuição dessas tarifas, a agenda de comércio multilateral voltou-se para outras políticas públicas incidentes sobre as condições de concorrência entre produtos nacionais e importados, tais como barreiras administrativas, padrões técnicos e medidas de proteção contingente (salvaguardas) e de defesa comercial (*antidumping* e subsídios), muitas das quais passaram a ser utilizadas com propósitos claramente protecionistas. As restrições voluntárias às exportações, que se estenderam durante as décadas de 1970 e 1980, contribuíram para aumentar os instrumentos de proteção utilizados fora do GATT.

A Rodada Uruguai (1986-1994) foi, sem dúvida, a mais abrangente de todas as rodadas de negociações comerciais multilaterais. Nela, os países comprometeram-se a diminuir o nível efetivo médio das tarifas industriais. Além disso, aumentaram as linhas tarifárias com franquia, consolidaram quase todas as estruturas tarifárias, e tornaram mais estritas as disciplinas relativas às medidas de defesa comercial. Entre os temas remanescentes até então fora do GATT, estabeleceram-se compromissos em matéria agrícola, não só relacionados com proteção, mas também com medidas de subsídios à exportação e produção; acordou-se o desmantelamento gradual do acordo multifibras; proibiram-se as restrições voluntárias às exportações; e decidiu-se eliminar as medidas de investimento relacionadas com o comércio (requisitos de conteúdo nacional ou de exportação), amplamente utilizadas por muitos países em desenvolvimento. Além disso, foram incluídas, dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC), criada a partir do GATT, duas novas áreas: a liberalização de serviços e as regras internacionais em matéria de proteção da

¹⁹ A Rodada Kennedy (1963-1967) foi a primeira em ratificar um acordo de reduções tarifárias efetivo: cerca de 35% de reduções em produtos não agrícolas que abrangiam 80% do comércio sujeito a impostos (Winham, 1986).

propriedade intelectual. Finalmente, estabeleceu-se um novo mecanismo de solução de controvérsias.

Após mais de sete anos de vigência do Acordo de Marrakech, que deu origem à OMC, surge um amplo consenso entre os países membros acerca da importância de um bom funcionamento da OMC para o ordenamento das relações econômicas internacionais. A OMC promoveu a resolução de conflitos comerciais, através de comportamentos cooperativos entre os países para benefício mútuo e, em consequência, contribuiu para a geração de uma estrutura de regras comerciais mais estável e previsível. A crescente utilização do mecanismo de solução de controvérsias, por parte dos países em desenvolvimento, demonstra a importância de uma participação ativa na defesa do sistema de normas para arbitrar conflitos comerciais.

Todavia, existem sérias discrepâncias acerca da distribuição dos benefícios derivados do acordo. Os maiores beneficiários do processo de liberalização do comércio de bens e serviços continuaram sendo os países desenvolvidos.²⁰ Em primeiro lugar, houve uma redução do custo do ajuste dos setores agropecuário e têxtil, mediante a obtenção de prolongados períodos de transição para mercados mais abertos e competitivos nestes setores. Além disso, introduziram diversos graus de flexibilidade para as disciplinas que afetam as políticas agrícolas e as de certos tipos de indústria; estenderam as regras do GATT referentes a produtos, para que estas pudessem abranger os direitos dos agentes privados (empresas); e conseguiram incorporar, ao sistema multilateral de comércio, as áreas com uma sólida hegemonia tecnológica, incluindo a proteção dos direitos de propriedade intelectual. Embora não existam acordos específicos para a proteção de investimentos e a defesa da concorrência, asseguraram a igualdade, com o tratamento nacional para as empresas transnacionais nos compromissos dos acordos sobre investimentos, sobre subvenções e sobre comércio de serviços. Também obtiveram estabilidade jurídica para a liberalização de alguns setores e modalidades de prestação de serviços, como foi o caso dos serviços financeiros, telecomunicações básicas, comércio eletrônico e produtos de tecnologia da informação. Por outro lado, apesar dos compromissos adquiridos, a abertura dos setores de interesse exportador dos países em desenvolvimento não só avançou com lentidão, mas foi acompanhada de medidas que afetaram obrigações anteriores e novas formas de protecionismo (medidas *antidumping*, entre outras).

Esta falta de simetria nos benefícios e o limitado alcance obtido, desde os anos 1960, para um tratamento especial e diferenciado, levaram à insistente reclamação, por parte dos países em desenvolvimento, de uma nova rodada de negociações comerciais, com ênfase para os temas de interesse particular (para uma análise mais ampla, ver o capítulo 3). O compromisso de formular medidas satisfatórias para atender esta situação está subjacente no Consenso recente de Doha (IV Conferência Ministerial da OMC, Catar, novembro de 2001) para definir o programa de trabalho da organização. Este Programa cobrirá diversas áreas de interesse para o sistema multilateral de comércio.²¹ Através de um processo de estudo e de negociações que se estenderá até 2005, as normas estabelecidas na Rodada Uruguai serão revisadas, ampliadas ou modificadas.

²⁰ Ver, entre outros, Finger e Schuknecht (1999), François, McDonald e Nordström (1996), Thomas e Whalley (1998) e UNCTAD/OMC (1996).

²¹ Este acordo foi efetivado após o fracasso da III Conferência (Seattle, 1999). O programa estabelecido encontra-se na “Declaração Ministerial” (WT/MIN(01)/DEC/W/1, 14.11.2001). Este texto, bem como outras declarações e decisões finais da IV Conferência, estão disponíveis no portal da OMC (www.wto.org).

II. Finanças internacionais e regime macroeconômico

1. As transformações históricas do sistema financeiro internacional

A expansão do comércio internacional no século XIX e início do XX foi acompanhada pelo auge das finanças internacionais e pela consolidação do padrão-ouro como sistema de pagamentos internacionais e regulamentação macroeconômica. O desenvolvimento de um sistema de instrumentos para o financiamento e pagamento das transações comerciais (letras de câmbio e similares) foi um complemento necessário desta expansão, a que se foi agregando uma rede internacional de sucursais dos grandes bancos europeus e norte-americanos. O desenvolvimento de mecanismos de financiamento de longo prazo foi um processo paralelo, que envolveu tanto a emissão de bônus da dívida pública como instrumentos de financiamento privado, entre os quais teria um papel importante a emissão de ações nos centros financeiros para a execução de projetos de infra-estrutura (especialmente ferroviária), de exploração mineral e outros. Estas modalidades de financiamento privado implicavam a criação de empresas individuais que, embora mobilizassem seu capital num centro financeiro internacional, operavam fora de suas fronteiras. O desenvolvimento das primeiras transnacionais, especialmente aquelas dedicadas à exploração de recursos naturais, ocorreu de maneira um pouco mais tardia, mas vigorosa, e já no início do século XX eram parte essencial do cenário internacional.

O padrão-ouro se consolidou igualmente nas três últimas décadas do século XIX sobre os sistemas monetários de base metálica previamente existentes, através de um processo de integração voluntária. O elemento essencial na expansão da base monetária foi a moeda fiduciária emitida por bancos centrais, geralmente privados ou com forte participação privada em sua origem, que adquiriram o monopólio de emissão (em alguns casos, depois de um período de liberdade de emissão de notas) em troca da prestação de certos serviços aos Estados correspondentes. Este sistema de papel moeda conversível era respaldado apenas parcialmente por reservas de ouro (e, à medida que se afastava dos centros financeiros, também por divisas, ou melhor, pela moeda emitida por esses centros), requeria para sua estabilidade um compromisso firme com a convertibilidade das moedas em ouro, para evitar uma eventual corrida contra as reservas insuficientes do banco central. À isso se agregava um sistema bancário com reservas (encaixes) legais que só respaldavam parcialmente seus depósitos (e também suas notas, nos países e épocas de livre estipulação). Esta segunda característica gerava uma ameaça de crise financeira nacional, se os problemas de uma entidade específica despertassem desconfiança em outras, inclusive no conjunto do sistema bancário. Os efeitos sistêmicos deste "contágio" de desconfiança levou ao desenvolvimento de uma nova função dos bancos centrais, que apareceu tardiamente: a de credores de última instância dos bancos do sistema comercial (Eichengreen, 1996).

Para manter a confiança na conversibilidade, as "regras do jogo" do padrão-ouro obrigaram a um manejo macroeconômico procíclico durante as crises: diante de um desajuste nos pagamentos internacionais, os bancos centrais deviam reagir elevando a taxa de desconto, para gerar uma pressão contracionista; se o desequilíbrio perdurava, a saída de ouro corroía a base monetária, o que devia traduzir-se em uma redução da quantidade de dinheiro e, portanto, da demanda; finalmente, os déficits fiscais estavam limitados pelo financiamento disponível e, em consequência, diante desta diminuição de financiamento e das prováveis reduções nas arrecadações tributárias, os governos deveriam adotar políticas de austeridade no gasto durante as crises. Como assinalou Triffin (1968), e trabalhos mais recentes (Aceña e Reis, 2000) confirmaram, este sistema funcionava de forma assimétrica para os países da periferia, que combinavam o duplo caráter de exportadores de matérias-primas, cujos preços tendiam a reduzir-se durante as crises, e importadores de capital, que fluíam de maneira procíclica para eles. As fortes pressões geradas pelas "regras do jogo" nestas

condições explicam os freqüentes episódios de inconvertibilidade nos países da periferia, entre eles vários latino-americanos, durante as crises de fins do século XIX e início do século XX.

Os próprios países europeus abandonaram em bloco o padrão-ouro durante a Primeira Guerra Mundial. Seu restabelecimento foi difícil na década de 1920 e finalmente foi abandonado durante a Grande Depressão dos anos 1930. A dupla tensão gerada, por um lado, pelo conflito entre as políticas de austeridade e a pressão social que enfrentavam os países durante as crises, e, por outro lado, entre as funções de regulamentação da moeda e as de credores de última instância dos bancos centrais, terminou por sepultar este sistema nos países desenvolvidos.

O desaparecimento do padrão-ouro foi seguido de uma verdadeira anarquia macroeconômica internacional, cujos elementos essenciais foram a instabilidade das taxas de câmbio e, sobretudo, os controles cambiais generalizados e discriminatórios. À isto deve-se acrescentar a demolição do financiamento internacional. A Primeira Guerra Mundial havia dado um impulso a Nova York como novo centro financeiro internacional. O auge que teve lugar neste centro na década de 1920 e seu posterior colapso a partir de 1929, e as moratórias generalizadas que acompanharam a crise da década de 1930, deram lugar ao virtual desaparecimento do financiamento internacional de longo prazo. À isto se acrescentariam posteriormente os efeitos econômicos da Segunda Guerra Mundial, em particular os grandes desequilíbrios estruturais entre Estados Unidos e Europa Ocidental, que geraram uma crônica "escassez de dólares".

Este foi o contexto dos esforços de cooperação internacional que se concretizaram a partir dos Acordos de Bretton Woods de 1944 em duas direções diferentes. Em primeiro lugar, embora algumas propostas ambiciosas —formuladas por Lord Keynes— tenham sido descartadas, criou-se um novo sistema de regulamentação macroeconômica internacional que buscava superar tanto os problemas do padrão-ouro como os do período caótico que lhe sucedeu. Os três elementos centrais do novo sistema de regulamentação foram: (a) um sistema de paridades fixas, mas reajustáveis, com respeito ao padrão internacional adotado (dólar-ouro, já que esta moeda continuava regida por uma paridade fixa com respeito ao ouro); (b) o financiamento excepcional dos países deficitários durante as crises, em troca de compromissos de ajuste, que poderiam incluir variações nas paridades cambiais. Esta combinação, sem antecedentes, entre ajuste e apoio internacional, teve como propósito evitar que as crises se multiplicassem internacionalmente através da diminuição da demanda de importações, desvalorizações excessivas, maior protecionismo e, em particular, restrições aos pagamentos correntes; e, por este motivo, (c) o retorno ao princípio de convertibilidade e não discriminação para os pagamentos correntes, ainda que sem nenhum compromisso em matéria de convertibilidade de capitais, com o que os controles a seus movimentos passaram a ser aceitos como uma prática internacional legítima.²² Este último elemento do sistema liberava as políticas nacionais, especialmente as monetárias, das possíveis restrições que a livre mobilidade de capitais impunha à busca do pleno emprego. Deve-se assinalar que os recursos com que contava o FMI para apoiar seus programas de financiamento excepcional provinham inicialmente de cotas dos países membros, às quais se agregaram linhas de crédito de alguns países desenvolvidos a partir de 1962 (*arrangements to borrow*) e emissões de uma moeda de reserva estritamente internacional, os direitos especiais de saque, criados em 1969, que se repetiram em outras ocasiões, a última em 1981.

A segunda direção das reformas financeiras de pós-guerra foi a criação de novas formas de financiamento internacional de longo prazo. Diante da ausência de financiamento privado, os bancos oficiais passaram a desempenhar esta tarefa, tanto através do Banco Mundial e posteriormente dos bancos regionais de desenvolvimento, como por intermédio dos bancos

²² O artigo VI dos estatutos do FMI estipula que: "Os Estados membros podem tomar as medidas de controle necessárias para regulamentar os movimentos internacionais de capital, mas nenhum membro pode aplicar medidas que restrinjam os pagamentos realizados por transações correntes".

nacionais de exportações e importações. O Plano Marshall e, depois, os instrumentos da assistência oficial aos países em desenvolvimento foram elementos complementares deste esforço.

Embora os bancos oficiais tenham desempenhado um papel essencial no financiamento do comércio, os bancos privados continuaram desempenhando esta função mesmo nos momentos de maior tensão no sistema de pagamentos internacionais. A reciclagem do excedente de dólares gerados pelos persistentes déficits externos dos Estados Unidos nos anos 1960 —que sucederam, mais rápido do que se pensava, ao período inicial de "escassez de dólares"— e dos petrodólares na década seguinte proporcionaram os recursos para uma nova fase de expansão do financiamento privado internacional. Devido à posição privilegiada que já haviam adquirido, os bancos privados desempenharam um papel essencial nesta reciclagem.

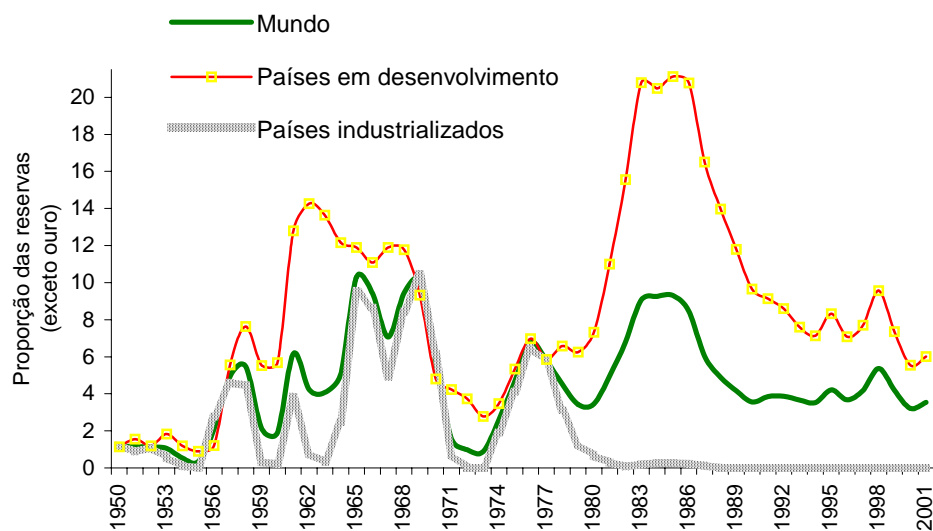
Como se sabe, os excedentes de dólares também levaram ao colapso das regras estabelecidas em Bretton Woods. O abandono da paridade dólar-ouro em 1971 e a posterior flutuação das principais moedas do mundo eliminaram o primeiro elemento do acordo e modificaram profundamente o terceiro. Os princípios que os sucederam foram mais o resultado dos fatos que a expressão de acordos internacionais explícitos e certamente não foram objeto de uma negociação ampla, como havia acontecido em Bretton Woods. O primeiro princípio foi substituído por uma regra de autonomia nacional na escolha do regime cambial. Os novos riscos gerados pela instabilidade das taxas de câmbio levaram os países a adotar posições muito diferentes. A Comunidade (mais tarde União) Européia tentou reduzir as flutuações entre as moedas de seus países membros, privilegiando a integração econômica sobre qualquer outro objetivo. Isto deu início a um longo processo, que cobriu um quarto de século, e que culminou na união monetária entre a maioria de seus membros, cujo último passo foi a substituição das moedas nacionais pelo Euro, no primeiro dia de 2002. Os países em desenvolvimento adotaram, por sua vez, diversas estratégias que implicavam tomar como referência uma das principais moedas do mundo, ou uma cesta de moedas para diversificar o risco.

A flutuação implicou uma verdadeira "privatização de risco cambial", que gerou a necessidade de criar instrumentos financeiros para enfrentá-lo e multiplicou as transações em divisas. A relação entre estas últimas e o valor do comércio internacional teve um crescimento explosivo: de 2:1 em 1973 para 10:1 em 1980 e 70:1 em 1995 (Eatwell e Taylor, 2000). Este fato, unido ao forte crescimento que os bancos internacionais já vinham experimentando, acabou alterando profundamente o terceiro elemento do acordo de Bretton Woods. Na prática, a liberalização dos fluxos de capitais se impôs nos países desenvolvidos, que eliminaram sucessivamente seus controles nas décadas de 1970 e 1980. Alguns países em desenvolvimento seguiram a mesma orientação. A conversibilidade da conta de capitais seria, de fato, consagrada na reunião anual do FMI de 1997 em Hong Kong, mas o desenvolvimento deste princípio foi adiado devido à sucessão de crises financeiras que se iniciou em vários países asiáticos e não se interrompeu desde então. O princípio de conversibilidade da conta de capitais deu lugar a uma liberalização gradual da conta de capitais e dos setores financeiros nacionais, com uma seqüência apropriada e com um desenvolvimento institucional paralelo que garantisse a estabilidade desses últimos. Isto implicou o desenvolvimento de funções adicionais dos organismos de Bretton Woods, como se indica mais adiante.

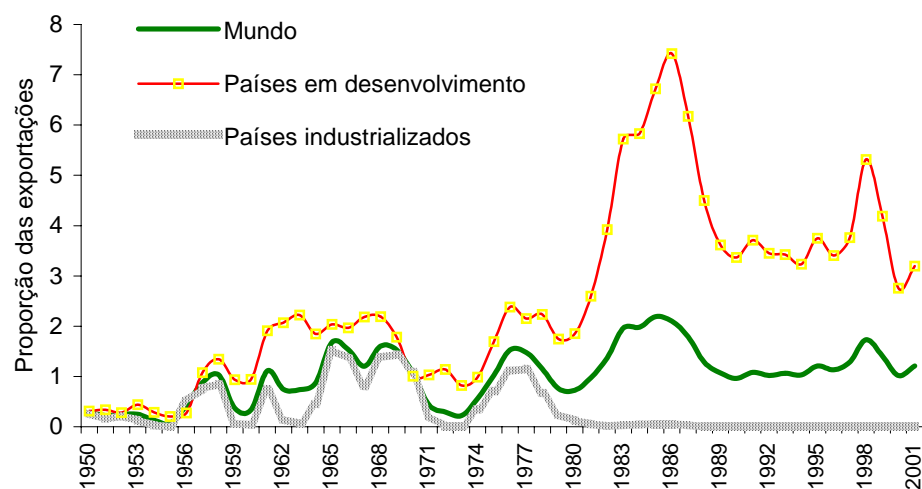
O segundo elemento do acordo de Bretton Woods também experimentou mudanças substanciais, por duas razões diferentes. A primeira foi o desaparecimento, em fins dos anos 1970, do financiamento do FMI aos países desenvolvidos, que havia sido muito importante até então (gráfico 2.6). As operações do FMI se concentraram, assim, nos países em desenvolvimento e, crescentemente, em países com potenciais "efeitos sistêmicos". A segunda foi a demanda crescente de recursos tanto pelo caráter estrutural de alguns problemas de balanço de pagamentos que se identificaram a partir das crises derivadas dos choques petrolíferos e que se agravaram durante as crises da dívida dos anos 1980, como pela volatilidade da conta de capitais que se tornou evidente na década seguinte. A necessidade de dispor de maiores recursos por um lapso mais prolongado foi a base do desenvolvimento das novas linhas

Gráfico 2.6
**FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: CRÉDITOS TOTAIS E
 EMPRÉSTIMOS PENDENTES, 1950-2001**

A. Proporção das reservas internacionais



B. Proporção das exportações



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., versão em CD-ROM, dezembro de 2001.

de financiamento do FMI nas duas últimas décadas do século XX. Em 1979, o Banco Mundial lançou seus programas de ajuste estrutural, que foram ganhando espaço em relação às linhas tradicionais para o financiamento de projetos, ponto focal de sua estratégia creditícia até então.

Em torno destes acontecimentos surgiram novas condicionalidades que na prática geraram outra função, assumida conjuntamente pelo FMI e o Banco Mundial a partir da década de 1980, que nunca fez parte dos acordos de Bretton Woods: a promoção da liberalização econômica no mundo em desenvolvimento, sob o pressuposto de que a rigidez estrutural teria sua origem numa excessiva intervenção do Estado. Como em outros casos, esta modificação nas funções dos organismos de Bretton Woods não fez parte de uma negociação explícita. Respondia, como é óbvio, a mudanças no ambiente ideológico e nas relações de poder no âmbito mundial.

A maior internacionalização das finanças gerou, por sua vez, a demanda de novos padrões reguladores. Este fato foi reconhecido desde a década de 1970 e, para atendê-lo, surgiu em 1975 o Comitê da Basileia de Supervisão Bancária do Banco de Compensações Internacionais (BIS). A adoção dos princípios de regulamentação e supervisão bancária de Basileia de 1988 foi o principal resultado deste esforço. Desde 1999 vêm sendo formuladas propostas de reforma, que buscam adequar estes padrões às mudanças da indústria bancária mundial e às deficiências identificadas no funcionamento do sistema anterior.²³ O desenvolvimento de princípios reguladores mínimos envolveu, na prática, um conjunto muito mais amplo de temas, incluindo as normas sobre emissão de títulos da dívida nos mercados, a indústria seguradora e a contabilidade financeira. Um dos elementos desta reforma impulsionado com muito vigor nos últimos anos foi o desenvolvimento de um programa de fortalecimento dos sistemas financeiros dos países em desenvolvimento, que inclui a adoção destes padrões internacionais, assim como de princípios para o manejo das dívidas externa e pública e das reservas internacionais. Esta função mais recente dos organismos de Bretton Woods não foi claramente distinta da exercida por outras instituições, especialmente o BIS.

2. Transformações e volatilidade recente dos mercados financeiros

Paralelamente, as variações no contexto macroeconômico estiveram acompanhadas de mudanças profundas nos sistemas financeiros dos países desenvolvidos, que se iniciaram na década de 1980 e se consolidaram na seguinte.²⁴ Este processo pode ser resumido em três tendências fundamentais. A primeira é o processo de concentração dos sistemas financeiros nas economias desenvolvidas.²⁵ A década de 1990 se caracterizou, em particular, por um intenso processo de fusões e aquisições entre as principais instituições financeiras privadas do mundo, processo este que tendeu a acelerar-se no fim da década.²⁶ Como resultado disso, o número de instituições bancárias diminuiu em quase todos os países e a concentração, medida como a proporção de depósitos controlados pelos maiores bancos, tendeu a aumentar. Se incluirmos nos cálculos as operações realizadas fora do balanço, a concentração seria ainda mais acentuada.

²³ Os efeitos procíclicos gerados pela regulamentação, que tendem a se acentuar com as novas propostas, e os efeitos adversos sobre mercados de risco, entre os quais se incluem os países emergentes, foram objeto de críticas. Ver, sobre estes temas, Reisen (2001) e Griffith Jones e Spratt (2001).

²⁴ Para uma descrição mais detalhada das mudanças nos sistemas financeiros das principais economias industrializadas, ver Franklin (1993), Feeney (1994), Bloomstein (1995), Culpeper (1995), d'Arista y Griffith-Jones (2001) e Grupo dos Dez (1991).

²⁵ Para uma análise completa das causas e conseqüências deste processo, ver Grupo dos Dez (2001).

²⁶ A maior parte das fusões e aquisições envolveu bancos, que representam 70% das fusões. Adicionalmente, ampliaram-se significativamente as iniciativas conjuntas e as alianças estratégicas entre instituições.

Em segundo lugar, houve um processo generalizado de desintermediação bancária e “institucionalização da poupança”, associado ao surgimento de intermediários financeiros não bancários, tais como fundos mútuos e de pensões, bancos de investimentos e companhias de seguros (ver o quadro 2.9). Esta concorrência abalou o predomínio que os bancos mantiveram na intermediação financeira internacional nas décadas de 1960 e 1970 e obrigou, por sua vez, as instituições bancárias tradicionais a se transformarem em conglomerados que proporcionam um conjunto cada vez mais amplo de serviços financeiros. Em consequência, a linha que separava as funções bancárias e não bancárias se tornou cada vez mais tênue.

A desregulamentação das atividades dos intermediários não bancários nos anos 1980 e a eliminação dos controles de capitais nos países desenvolvidos facilitaram seu rápido crescimento e crescente participação nos mercados financeiros internacionais. Isto implicou, além disso, uma ampliação significativa dos mercados secundários dos títulos de dívida. Nestes mercados, como nas bolsas de valores, a maior participação de investidores institucionais e de muitos agentes individuais facilitou o processo de valorização que gerou um círculo virtuoso e permitiu o desenvolvimento de novas fontes de financiamento por um período relativamente prolongado, que se interrompeu com a crise internacional iniciada em 2000.

Esta expansão permitiu, além disso, um maior aprofundamento financeiro nos países desenvolvidos (Fornari e Levy, 1999) e o surgimento de novas fontes de financiamento para as empresas. Este processo se evidencia, entre outros fatores, no volume de bônus emitidos nos mercados de países desenvolvidos que, sob a liderança dos Estados Unidos e Japão, aumentou mais do dobro na década de 1990, envolvendo também alguns países latino-americanos. A profundidade e a liquidez que proporciona um mercado secundário bem desenvolvido, em particular nos Estados Unidos, facilitaram o financiamento dos novos setores de alta tecnologia, que lideraram o crescimento dessa economia nos anos 1990. Os fundos de capital de risco foram uma inovação adicional, que permitiu a expansão destas atividades, mas seu crescimento parece haver-se interrompido drasticamente durante a crise recente.

Quadro 2.9
ATIVOS FINANCEIROS DE INVESTIDORES INSTITUCIONAIS a/
PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE
(Porcentagem do PIB)

	1992	1994	1996	1999	2000
Austrália	61.6	65.9	92.4	127.9	131.2
Canadá	68.6	80.2	92.1	112.7	111.3
França	61.9	71.8	86.6	125.4	133.3
Alemanha	34	41.3	50.6	76.8	79.7
Hungria	2.5	3.9	6.1	10.7	12.8
Islândia	55.3	66.7	79.6	111.3	110.1
Itália	21.8	32.2	39	96.9	
Japão	78	81.6	89.3	100.5	
Coreia	51.8	53.7	57.3	88.5	72.6
Luxemburgo	1 574.3	1 945.6	2 057	4 172.3	
Holanda	131.5	144.5	167.6	212.8	209.6
Espanha	21.9	32.3	44.3	65.4	62.1
Reino Unido	131.3	143.8	173.4	226.7	
Estados Unidos	127.2	135.9	162.9	207.3	195.2

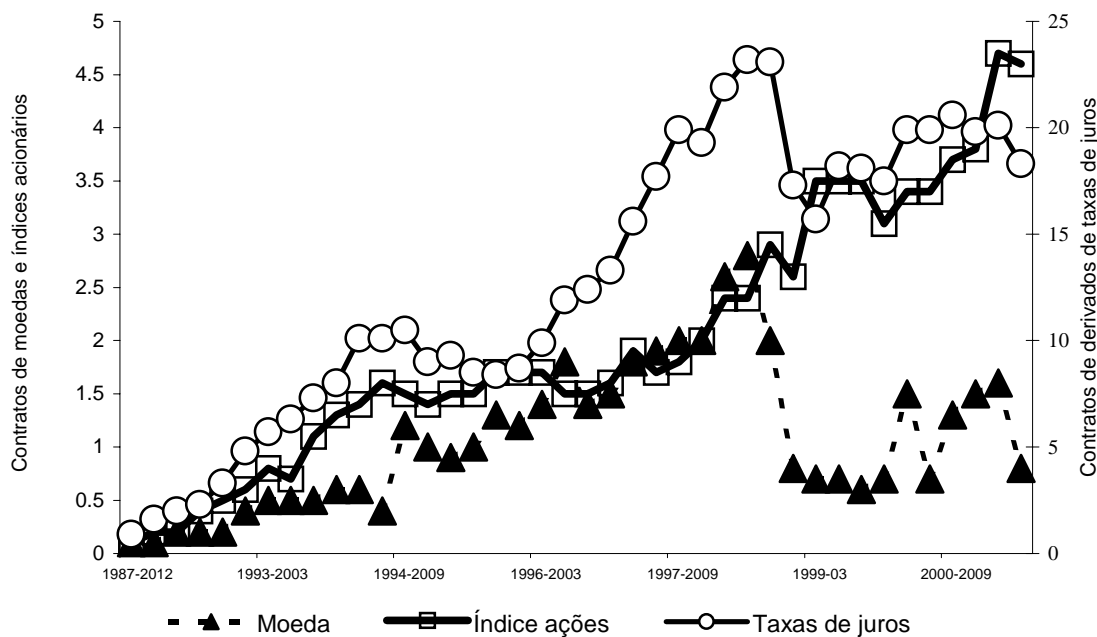
Fonte: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Institutional Investors Statistical Yearbook, 2001*, Paris, 2001.

a/ Companhias de seguro, companhias de investimentos, fundos de pensões e outras formas de poupança institucional. Holanda, 2000: em companhias de seguros só inclui seguros de vida.

O desenvolvimento destes mercados implicou, por outra parte, uma ampliação considerável das funções das agências de classificação de risco, que proporcionam informação aos investidores e são utilizadas cada vez mais para fins reguladores (por exemplo, o requisito de "grau de investimento" para os ativos de alguns investidores institucionais e a proposta recente do Comitê de Basileia para utilizar estas classificações na regulamentação bancária). O comportamento procíclico das classificações dessas agências foram objeto de amplas críticas, em particular por seu efeito sobre o financiamento dos países em desenvolvimento (Reisen, 2001a e 2001b).

Finalmente, o rápido crescimento dos ativos financeiros em mãos de investidores institucionais multiplicou a demanda de instrumentos para a diversificação de riscos. Isto explica a expansão de mercados especializados no manejo de certos títulos, tais como a titularização de ativos (por exemplo, de ativos respaldados por hipotecas), os títulos de alto risco (*junk bonds*), os próprios bônus de países emergentes e a titularização de ativos baseados em ações de empresas estrangeiras (tais como os ADRs e os GDRs). Isto, unido à já assinalada privatização do risco cambial, explica a demanda de instrumentos financeiros derivados, que se utilizam para esse propósito (gráfico 2.7). Note-se, todavia, que a crise asiática afetou duramente o desenvolvimento de contratos de cobertura de risco cambial.

Gráfico 2.7
CONTRATOS DERIVATIVOS COMERCIALIZADOS EM MERCADOS ORGANIZADOS
(Milhões de contratos)



Fonte: Banco de Compensações Internacionais (BIS), 1998, p. 43.

Para as economias industrializadas, estas tendências tiveram efeitos positivos e negativos. O lado positivo foi, segundo vimos, a expansão significativa de novas oportunidades de financiamento para empresas produtivas, que beneficiaram tanto empresas de alta tecnologia como aquelas de tamanho médio. O efeito negativo foi o aumento da fragilidade financeira, que, além disso, escapa aos mecanismos de regulamentação das atividades bancárias clássicas. De fato, as atividades de maior risco e com maiores níveis de alavancagem, associadas aos mercados de derivados, permanecem essencialmente fora das estruturas normativas vigentes, sem que existam propostas para envolvê-las. As atividades dos próprios investidores institucionais manifestam um déficit regulador importante (d'Arista e Griffith-Jones, 2001).

A volatilidade dos mercados financeiros não é, evidentemente, um fato novo, como testemunha a história econômica (Kindleberger, “Manias, Panics and Crashes”), incluída a mais recente (BIS, 2001). Seu principal reflexo foi a alta frequência de crises financeiras que caracterizou tanto o mundo industrializado como os países em desenvolvimento no último quarto do século XX (FMI, 1998). Dado que esses mercados realizam operações essencialmente intertemporais, a ausência de fidedigna informação sobre o futuro é a “falha de mercado” fundamental que explica essa volatilidade (Keynes, 1945; Minsky, 1982; Eatwell e Taylor, 2000). Os mercados dependem, portanto, de mudanças nas opiniões e expectativas que alternam otimismo e pessimismo, devido a mudanças no “apetite de risco”. Seu impacto se amplifica devido ao “contágio” dessas opiniões e expectativas através dos mercados. Estas externalidades constituem outra falha fundamental de mercado, já que pode dar lugar a equilíbrios múltiplos e “profecias que se cumprem por si mesmas”, quando a maioria dos agentes de mercado converge para expectativas unidirecionais.

As assimetrias de informação entre credores e devedores (Stiglitz, 1994) constituem mais uma falha de mercado. Gera uma discriminação em favor de devedores percebidos como de baixo risco e uma alta susceptibilidade dos mercados à confiança na informação imperfeita com que contam os credores sobre seus devedores, especialmente os de maior risco. Como essa confiança se comporta também de forma procíclica, as margens daqueles empréstimos que os mercados percebem como de maior risco são igualmente procíclicas, dando lugar a mudanças de períodos de “apetite” por atividades de alto risco e de “fuga para a qualidade”. Isto explica, além disso, por que os mercados secundários são muito mais líquidos em épocas de abundância, já que dependem igualmente da confiança na informação com a qual contam os compradores. Por este mesmo motivo, os mercados de derivados tendem também a comportar-se de forma procíclica ou inclusive a desaparecer durante as crises, no caso de operações cujo risco se considera excessivo.

Algumas características contemporâneas dos mercados financeiros tendem a acentuar a volatilidade:²⁷ (a) a insuficiente regulamentação, que abrange tanto as atividades bancárias como as dos investidores institucionais e agentes que operam no mercado de derivados, assim como o caráter procíclico da regulamentação existente;²⁸ (b) os problemas de contágio gerados pelas restrições de liquidez enfrentadas pelos investidores institucionais que operam em diversos mercados, quando ante a queda do preço de um tipo de títulos se vêem obrigados a restituir sua liquidez vendendo outros títulos, inclusive não relacionados; esta pressão é particularmente forte se enfrentam uma retirada de recursos em mercados que operam geralmente à vista, ou quando devem honrar obrigações, incluindo os requisitos de contrapartida que caracterizam algumas operações com derivados; a pressão será obviamente maior, quanto mais participem do mercado instituições com elevados níveis de alavancagem; (c) a tendência de alguns agentes a empregar os mesmos sistemas de avaliação de riscos, que tende a aumentar a correlação entre o comportamento financeiro de títulos, às vezes dessemelhantes, acentuando o contágio; (d) a tendência a avaliar o desempenho dos investidores institucionais com horizontes de curto prazo, o que tem um efeito similar; e (e) o comportamento procíclico das agências classificadoras de riscos.

²⁷ A bibliografia sobre este tema é extensa. Ver, entre muitas outras contribuições, Calvo et al. (2001), Dodd (2001) e Persaud (2000).

²⁸ No caso da regulamentação bancária, as normas sobre capital e reservas para créditos duvidosos têm este efeito. Durante os auge, o aumento dos lucros possibilita a expansão do crédito, facilitada pelo bom cumprimento das obrigações por parte dos devedores, o que reduz conjuntamente as reservas. O descumprimento das obrigações aumenta durante as crises, dando lugar a reservas que reduzem os lucros e, portanto, a capacidade creditícia dos bancos. Este comportamento procíclico deu lugar a propostas orientadas a atenuá-lo (Ocampo, 1999a e 2002b).

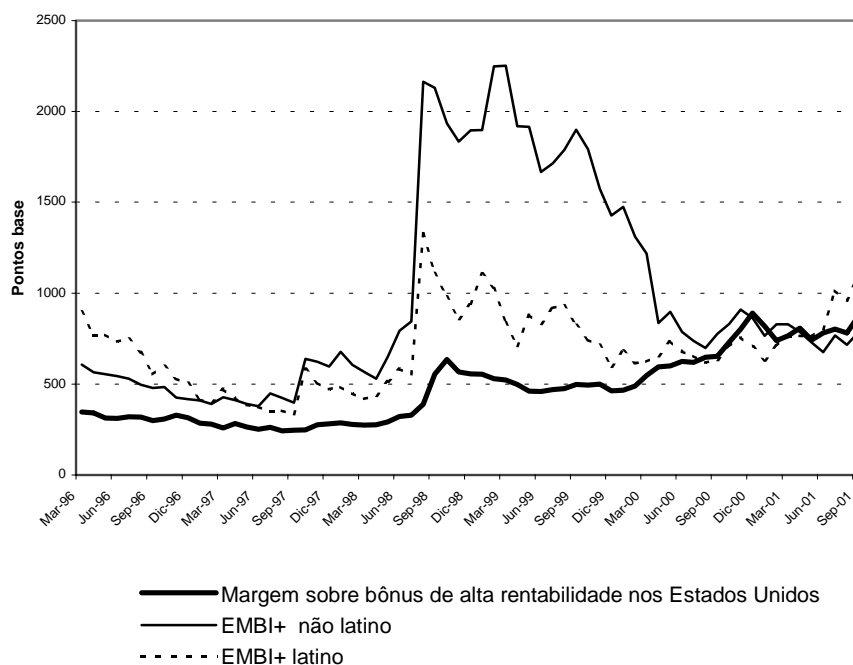
A parte superior do gráfico 2.8 mostra a correlação entre dois mercados de riscos durante a turbulência que se iniciou com a crise de 1997: o mercado de bônus de países emergentes e o mercado de bônus de alto risco nos Estados Unidos. Ambos os mercados experimentaram uma diminuição prévia nas margens de risco (*spreads*) e uma forte turbulência posterior, primeiro em reação à crise asiática e em seguida à russa, que foi sucedida por uma normalização incompleta. Ao longo desta fase, as mudanças foram muito mais acentuadas nos mercados de bônus emergentes. O contrário aconteceu durante a turbulência mais recente, que teve como epicentro os Estados Unidos. Para o período como um todo, a correlação entre ambos os mercados é elevada e positiva.²⁹ A cambiante natureza do contágio é mostrada na parte inferior do mesmo gráfico (2.8.b), que indica o aumento nas margens de risco nos principais países latino-americanos durante os cinco episódios de crises mais recentes. Como se pode observar, todos os países mostram uma tendência similar à alta durante estes episódios. Todavia, a magnitude do efeito foi muito maior durante a crise asiática e, especialmente, a russa do que nas que estiveram centralizadas em países latino-americanos. Isto indica que o impacto é muito superior quando afeta os próprios países desenvolvidos, especialmente os agentes altamente alavancados, alguns dos quais tiveram que se retirar dos mercados emergentes nos últimos anos.

As intervenções do Estado para corrigir as falhas de mercado mencionadas são sempre deficientes e podem gerar "falhas de governo". A regulamentação é, por essência, a linha de ação mais importante, já que se concentra em ações preventivas para evitar que os agentes assumam riscos excessivos. Todavia, seu desenvolvimento tende sempre a se atrasar em relação ao mercado e as próprias regulamentações podem dar lugar a mecanismos de evasão que se traduzem em riscos menos controlados (por exemplo, as operações fora de balanço) ou inclusive em mecanismos subótimos de intermediação. A supervisão tem também propósitos preventivos fundamentais, mas enfrenta problemas de informação e sua discricionariedade pode dar lugar a abusos. Por sua vez, as intervenções para fazer frente a crises sistêmicas geram incentivos a assumir riscos excessivos (problemas de "risco moral"). Por último, aquelas destinadas a compensar a orientação do mercado para investidores de maior risco podem gerar problemas similares de risco moral (por exemplo, as garantias outorgadas em favor de devedores de risco). Nos casos em que o problema se resolve através do financiamento oficial, estas intervenções geram uma dependência em relação ao Estado (problemas de "gradação") e inclusive aumentam o risco para os potenciais credores privados devido ao caráter de "credor preferencial" da entidade oficial. A volatilidade e a discriminação de riscos só podem ser compensadas, portanto, de maneira parcial e mediante uma combinação adequada dos instrumentos correspondentes.

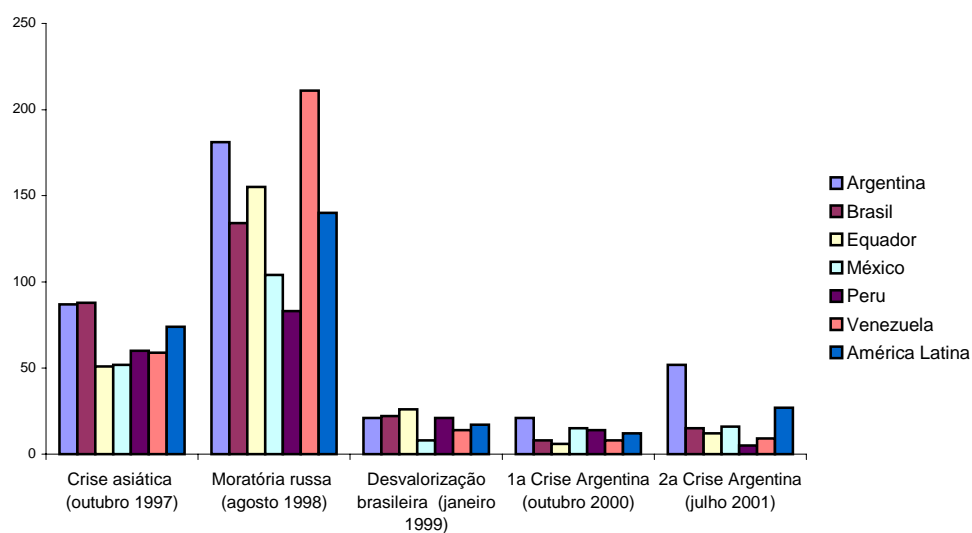
²⁹ A correlação das margens mensais de risco dos títulos latino-americanos e o dos títulos de alto risco no mercado norte-americano é de 0,56 para o período março 1996-setembro 2001 como um todo, mas se elevou a 0,79 entre setembro de 1997 e novembro de 1999.

Gráfico 2.8
MARGENS DE MERCADOS EMERGENTES

A. Índice Master High-Yield de Merrill Lynch e EMBI+ de J.P. Morgan



B. Incremento das margens dos bônus (porcentagem)

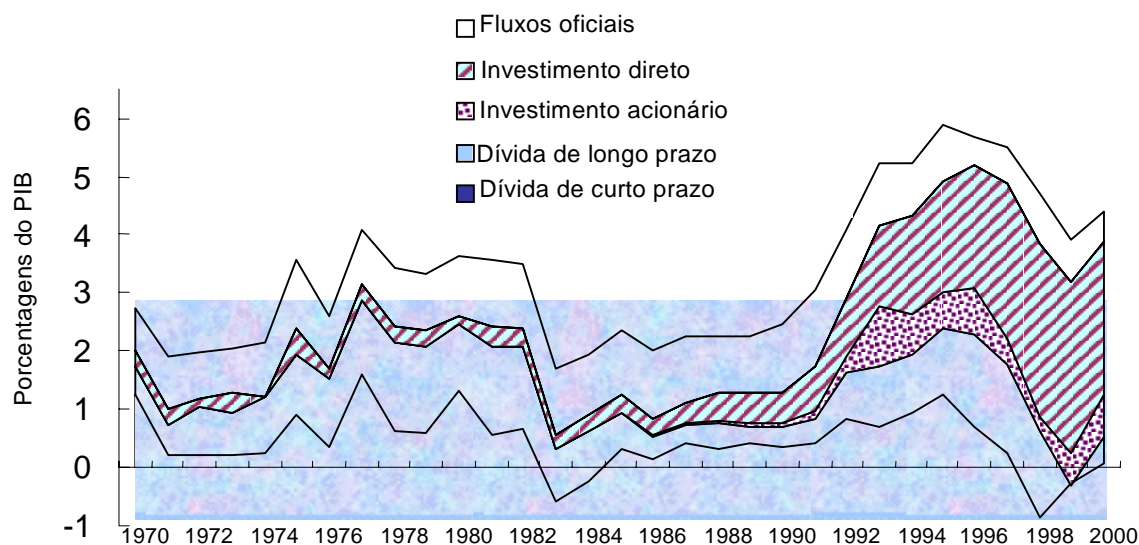


Fonte: CEPAL, sobre a base de dados de Merrill Lynch e J.P. Morgan Chase.

3. Os fluxos de capitais para países em desenvolvimento

Os acontecimentos dos mercados internacionais acima assinalados se refletiram, ao longo das três últimas décadas, em mudanças fundamentais na evolução dos fluxos de capital para os países em desenvolvimento.³⁰ A primeira mudança notável é o contraste entre o escasso dinamismo dos fluxos de financiamento oficial e o crescimento, mas também elevada volatilidade, dos fluxos privados. De fato, como indica o gráfico 2.9, o financiamento oficial tendeu a reduzir-se como proporção do produto dos países em desenvolvimento, especialmente na década de 1990. Isto reflete, acima de tudo, o escasso dinamismo de seu principal componente: os fundos de assistência bilateral, que tenderam a diminuir em termos reais durante a maior parte da década. Como proporção do produto dos países desenvolvidos, também se reduziu de 0.35% em meados dos anos 1990 a uma média de 0.22% em 1998-2000. A diminuição da assistência bilateral foi mais notória no caso dos países desenvolvidos maiores, mas foi em parte compensada pela crescente proporção de doações em relação aos créditos concessionais. Por outro lado, ao contrário do ocorrido com os fluxos privados, o financiamento oficial não foi procíclico e, de fato, alguns de seus componentes —em particular, os apoios para balanço de pagamentos, e também o financiamento dos bancos multilaterais de desenvolvimento— experimentaram um comportamento anticíclico.

Gráfico 2.9
FLUXOS LÍQUIDOS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO



Fente: CEPAL, com base em Banco Mundial, *Global Development Finance*, 2001, Washington, D.C., versão em CD-ROM, 2001.

Por sua vez, o financiamento externo privado experimentou um ciclo pronunciado de flutuações, que esteve associado a seus componentes mais voláteis: os fluxos de curto prazo e o financiamento de longo prazo (que inclui no gráfico os fluxos de carteira). Durante os anos mais críticos, tanto da crise da dívida dos anos 1980 como a partir de 1997, os fluxos de curto prazo se tornaram negativos durante alguns anos. Em seu conjunto, estas duas fontes de recursos, que representavam 1.0% do produto dos países em desenvolvimento em 1971-1974, passaram a 2.3%

³⁰ Ver UNCTAD (1999a), capítulos III e V, e Banco Mundial (1999a), que apresentam uma análise detalhada destas tendências.

em 1977-1982, diminuíram a 0.5% em 1983-1990, para iniciar desde então um novo auge que alcançou 2.8% em 1993-1997 e descer novamente a 0.7% em 1998-2000. A recuperação que se havia iniciado neste último ano abortou, de fato, durante 2001. O investimento estrangeiro direto (IED) foi em grande medida alheio a este ciclo e esteve sujeito a tendências de longo prazo: aumentou na década de 1980 e experimentou um auge notório na década de 1990. Ele não foi afetado, além disso, pela série de crises que se iniciou em 1997, mas sim pela de 2001.

Este ciclo só capta uma parte da instabilidade que caracteriza os mercados financeiros privados. A partir da crise asiática, a turbulência se manifestou de maneira variável em períodos mais breves: interrupções periódicas em termos de acesso ao mercado de diferente duração, altas simultâneas nas margens de risco e diminuição nos prazos (ver, a respeito, a seção anterior e o capítulo 5 deste relatório).³¹ Note-se, de qualquer modo, que estes fenômenos de curto prazo se agregam aos de contágio expressados no médio prazo, que afetam o acesso ao financiamento durante períodos relativamente prolongados. Em um e outro caso, a característica essencial do contágio é que tende a afetar por igual os países com fundamentos econômicos bons e ruins, mas que o mercado classifica numa mesma categoria de risco; um caso notório nesse sentido é o acesso limitado aos bancos privados que teve a Colômbia durante a crise da dívida, apesar de seus baixos níveis de endividamento. Isto não é incompatível com uma escala de avaliação de risco, que se pode expressar em termos de acesso e/ou condições de financiamento.

O quadro 2.10 apresenta as mudanças na composição do financiamento durante as três últimas décadas. O auge do financiamento para a América Latina e o Caribe na década de 1970 e sua contração posterior tiveram como eixo o financiamento bancário, tanto de longo como de curto prazo. Outras regiões não experimentaram auges semelhantes e contrações. O tipo de financiamento bancário característico da década de 1970 (créditos consorciados de longo prazo) não reapareceu na década de 1990, durante a qual teve um peso muito maior o financiamento de curto prazo. Sem dúvida, as regulamentações de Basileia cumpriram um papel importante, ao gerar preferências para a concessão de créditos de curto prazo e de baixo o risco. A Ásia-Pacífico foi, nos anos 1990, o epicentro do auge do crédito bancário de curto prazo e de sua contração posterior, que foi muito mais severa e generalizada no conjunto dos países em desenvolvimento que a crise da dívida na América Latina e no Caribe. Por sua vez, refletindo a tendência à desintermediação bancária e institucionalização da poupança, o auge de 1990-1997 foi particularmente notório no mercado de bônus e nos fluxos de carteira acionária. Seu comportamento durante a contração do financiamento em 1998-1999 foi muito diferente em várias regiões com relação às médias alcançadas em 1990-1997: os primeiros se tornaram negativos na Ásia-Pacífico, mas aumentaram na América Latina e no Caribe e na Europa Central; o contrário aconteceu com os fluxos de carteira. Por sua vez, o IED teve uma tendência ascendente em todas as regiões, mesmo durante os períodos de seca nos mercados financeiros.

O início do auge do financiamento privado dos anos 1990 esteve associado não só às transformações na intermediação financeira, mas também à política de taxas de juros dos Estados Unidos. As baixas taxas desempenharam um papel essencial na orientação dos investidores institucionais para os mercados de países emergentes (Calvo et al., 1993; D'Arista e Griffith-Jones, 2001), ao passo que as margens de risco diminuíram com a maior oferta de recursos, reforçando assim os efeitos das baixas taxas sobre as condições de financiamento. É interessante observar que a correlação entre taxas de juros nos Estados Unidos e margens de risco (*spreads*) nos mercados emergentes funcionou de forma exatamente oposta durante o período de turbulência que se iniciou em 1997, demonstrando que as percepções de risco nos próprios mercados de países emergentes tenderam a predominar na determinação das margens e nos fluxos de capital (boxe 2.2). Além disso, em muitos casos, as taxas de juros dos Estados Unidos responderam endogenamente às

³¹ Para uma análise mais detalhada destas tendências, ver os relatórios periódicos sobre mercados emergentes do Fundo Monetário Internacional. Ver também CEPAL (2001b, cap. 1).

diferentes percepções de risco, tanto porque a "fuga para a qualidade" elevou os preços das obrigações de sua dívida pública, reduzindo portanto seu rendimento, ou porque as autoridades responderam à incerteza do mercado reduzindo as taxas de juros.

Quadro 2.10
FLUXO LÍQUIDO DE RECURSOS, 1973-1999
(Médias anuais e bilhões de dólares)

	Países em desen- volvimento	Ásia oriental e Pacífico	Europa e Ásia Central	América Latina e Caribe	Oriente Médio e Norte da África	Ásia meridional	África ao sul do Saara
1973-1981							
Total	71.3	11.1	5.3	31.8	10.4	4.1	8.6
Fluxos oficiais	21.8	3.2	1.3	3.3	5.9	3.5	4.5
Investimento direto	5.6	1.1	0.1	3.9	-0.4	0.1	0.8
Investimento acionário	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fluxos de dívida	44.0	6.8	4.0	24.6	4.8	0.5	3.3
Bônus	1.2	0.2	0.0	1.0	0.1	0.0	0.0
Bancos comerciais	21.7	2.9	2.2	14.1	1.0	0.2	1.3
Curto prazo	16.5	2.8	1.5	8.6	2.3	0.3	1.1
Outros	4.5	0.9	0.3	0.8	1.5	0.0	0.9
1982-1989							
Total	81.0	17.6	8.8	15.0	14.1	10.1	15.3
Fluxos oficiais	38.3	5.9	1.4	6.8	6.9	6.1	11.0
Investimento direto	13.0	4.5	0.2	5.4	1.4	0.3	1.2
Investimento acionário	0.8	0.5	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0
Fluxos de dívida	29.0	6.7	7.1	2.7	5.7	3.7	3.1
Bônus	2.3	1.3	1.1	-0.6	0.2	0.3	0.0
Bancos comerciais	12.6	2.5	2.3	4.5	1.4	1.9	0.0
Curto prazo	6.8	1.9	2.5	-2.7	2.4	1.0	1.6
Outros	7.3	0.9	1.2	1.5	1.8	0.5	1.5
1990-1997							
Total	252.0	100.5	33.3	74.4	10.7	11.5	21.5
Fluxos oficiais	49.7	9.9	10.5	4.2	4.8	5.8	14.5
Investimento direto	84.3	39.1	9.9	27.1	2.8	2.0	3.5
Investimento acionário	28.4	11.0	2.4	11.0	0.5	2.3	1.2
Fluxos de dívida	89.6	40.5	10.5	32.3	2.5	1.4	2.3
Bônus	30.0	12.2	4.0	12.4	0.3	0.6	0.6
Bancos comerciais	18.2	6.8	1.5	9.6	0.0	0.9	-0.7
Curto prazo	35.8	18.3	1.9	11.4	2.3	-0.3	2.2
Outros	5.5	3.1	3.2	-1.1	-0.1	0.3	0.2
1998-1999							
Total	264.8	49.8	60.0	118.4	7.5	2.4	19.8
Fluxos oficiais	49.8	14.9	8.2	8.8	1.9	5.0	10.9
Investimento direto	181.1	59.7	25.8	81.2	4.0	3.3	7.1
Investimento acionário	25.0	15.1	3.2	2.8	0.8	0.8	2.3
Fluxos de dívida	8.9	-39.9	22.7	25.6	0.9	-6.8	-0.6
Bônus	12.7	-18.2	12.1	18.9	1.1	0.0	-1.1
Bancos comerciais	33.2	1.5	10.6	18.7	0.8	1.5	0.2
Curto prazo	-34.7	-24.1	1.1	-11.1	-1.0	-0.5	0.9
Outros	-2.2	0.9	-1.0	-0.8	-0.1	-7.7	-0.5

Fonte: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versão em CD-ROM, 2001.

Boxe 2.2

Taxas de juros e margens dos títulos de mercados emergentes

Uma das variáveis externas mais importantes que influenciam as margens de juros dos mercados emergentes são as variações nas taxas de juros dos EUA (Calvo et al., 1993). Por definição, uma elevação nas taxas de juros americanas deve provocar, todo o resto permanecendo igual, um aumento nos pagamentos de serviço da dívida para os mutuários dos mercados emergentes, aumentando a probabilidade de inadimplência e o correspondente ágio de risco incorporado nas margens das obrigações. A elevação das taxas de juros dos EUA também pode reduzir o “apetite de risco” dos investidores, reduzindo sua participação em mercados arriscados e a disponibilidade de recursos financeiros em países mutuários como resultado (Kamin e Kleist, 1999). Do mesmo modo, uma queda nas taxas de juros dos EUA deve levar a um decréscimo nas margens dos mercados emergentes através do impacto sobre a capacidade de pagamento dos países devedores. A redução das taxas de juros dos EUA também estaria associada a margens mais baixas dos mercados emergentes, já que os investidores, procurando aumentar a rentabilidade de suas carteiras, passariam aos mercados emergentes sempre que os rendimentos dos mercados maduros caíssem.

Os dados referentes ao início dos anos 1990 indicam que, antes da crise mexicana de dezembro de 1994, as margens dos mercados emergentes e as taxas de juros dos EUA andavam juntos, confirmando esses pressupostos teóricos. Contudo, na segunda metade da década de 1990, o comportamento das margens, emissões e vencimento das obrigações dos mercados emergentes indica que outros fatores eram mais predominantes na determinação das margens e fluxos de capital do que as variações nas taxas de juros norte-americanas.

Os dados empíricos sobre a segunda metade dos anos 1990 revelam que as margens das obrigações dos mercados emergentes e as taxas de juros dos EUA se moveram em direções opostas. De março de 1996 a setembro de 2001 houve uma significativa correlação negativa de -0,6 entre o rendimento das obrigações do Tesouro norte-americano de 10 anos e as margens de obrigações de mercados emergentes e de países latino-americanos; a correlação entre as margens das obrigações de mercados emergentes e a taxa dos fundos federais dos EUA no mesmo período também foi negativa, embora menos forte (-0,3 para os mercados emergentes e -0,4 para o componente latino-americano).

A característica marcante desse período é a força do contágio financeiro. Na verdade, o contágio levou a um aumento generalizado nas margens das obrigações dos mercados emergentes durante os episódios de turbulência financeira na segunda metade dos anos 1990, particularmente as crises asiática e russa. As variações nas margens dos títulos de empresas norte-americanas de alto rendimento também mostraram uma forte correlação positiva com as variações nas margens das obrigações dos mercados emergentes.

Além disso, os fluxos de dívida para a América Latina responderam mais a variações nas margens que nas taxas de juros dos EUA durante o período analisado. O resto permanecendo igual, espera-se que um aumento nas taxas de juros dos EUA esteja associado a saídas de capital dos mercados emergentes, enquanto um declínio nas taxas de juros norte-americanas estará associado a entradas de capital. Contudo, se isolarmos os períodos de afrouxamento e contração da política monetária dos EUA, a correlação entre fluxos de dívida para a América Latina e as taxas de juros dos EUA não mostra o sinal negativo esperado. Os fluxos, incluindo títulos da dívida emitidos no exterior e títulos Brady, mostram uma correlação positiva de 0,6 com os rendimentos das obrigações do Tesouro norte-americano de 10 anos. A correlação foi particularmente forte no período das crises asiática, russa e brasileira.

Por outro lado, como indica o quadro 2.11, na década de 1990 os fluxos privados se concentraram nos países de renda média. Já a proporção de financiamento privado destinado aos países de renda baixa foi inferior não só à sua participação na população total dos países em desenvolvimento como era de esperar, mas também em relação à sua contribuição ao produto. Esta situação é ainda mais pronunciada no caso das emissões de obrigações, do financiamento dos bancos comerciais e dos fluxos de capital acionário, se excetuarmos a Índia neste último. Em todos estes casos, o financiamento de origem privada aos países pobres é mínimo. A proporção de IED captada por estes países também é inferior à sua contribuição ao produto dos países em desenvolvimento. Por estas razões, o tema da volatilidade dos fluxos de capital e os fenômenos de contágio adquiriram particular importância nos países em desenvolvimento de renda média.

Os países de renda baixa continuaram dependendo, por conseguinte, das fontes oficiais de recursos, cada vez mais limitadas. Mais especificamente, para estes países é crucial a assistência oficial para o desenvolvimento, especialmente as doações provenientes da assistência bilateral. Se excluirmos novamente a Índia, este é o único componente dos fluxos líquidos de recursos destinados aos países em desenvolvimento que se distribui de maneira progressiva. Este padrão também caracteriza o financiamento multilateral, com exceção do proveniente do FMI.

A volatilidade dos fluxos financeiros privados e sua forte concentração nos países de renda média foram gerando inúmeras necessidades de financiamento excepcional, concentradas em algumas economias emergentes. Como consequência, o financiamento do FMI mostrou uma marcada trajetória anticíclica e uma concentração num escasso número de países com efeitos potencialmente sistêmicos. É importante ressaltar, todavia, que a magnitude desse financiamento excepcional foi inferior à da década de 1980, tanto em relação ao valor das reservas internacionais dos países receptores como de suas exportações e, no primeiro caso, também inferior à da década de 1960 (ver novamente o gráfico 2.6). Este é um claro sinal de que a magnitude do financiamento excepcional do FMI tende a defasar-se em relação ao montante das transações econômicas internacionais. A comparação seria obviamente mais adversa se o ponto de referência fossem os choques provenientes da conta de capitais que enfrentam os países em desenvolvimento, apesar de que, na avaliação do Presidente do Federal Reserve dos Estados Unidos, *“a magnitude das crises e o financiamento oficial necessário para enfrentá-las são de uma ordem de magnitude sem precedentes”* (Greenspan, 1998).

Como se observa na parte superior do gráfico 2.10, o comportamento anticíclico do financiamento e sua concentração em poucos países estão estreitamente relacionados. De fato, a proporção do financiamento do FMI destinado a grandes mutuários³² aumentou cada vez mais nas duas últimas décadas. De fato, nos dados sobre financiamento do FMI, a provisão de fundos de emergência aos grandes receptores está subestimada, já que não inclui as contribuições bilaterais nos principais programas de resgate (Indonésia, Coreia, Tailândia, Federação Russa, Brasil, México e a “blindagem financeira” da Argentina em 2000).³³ Deve-se assinalar que estes programas motivaram severas críticas nos países desenvolvidos por seus efeitos de “risco moral”, dando lugar a uma atitude menos favorável ao financiamento excepcional. Por outro lado, manifestou-se apoio aos processos explícitos de renegociação da dívida externa, apesar da inexistência de instituições internacionais adequadas para enfrentar este problema.

³² Este grupo está integrado pela Argentina, Brasil, China, Federação Russa, Indonésia, Índia, México e República da Coreia.

³³ Todavia, nos programas de resgate, os empréstimos bilaterais comprometidos em geral são desembolsados em proporções menores que os fundos multilaterais correspondentes.

Quadro 2.11
FLUXO LÍQUIDO DE RECURSOS, 1990-1999
(Médias anuais, bilhões de dólares e porcentagens)

	Investimento direto		Investimento acionário		Doações		Financiamento bilateral		Financiamento multilateral (exceto FMI)		Bônus	
	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual
Países em desenvolvimento	103.7	100.0	27.7	100.0	29.8	100.0	4.1	100.0	15.8	100.0	30.6	100.0
Excluindo China	75.4	72.7	24.8	89.4	29.5	99.0	2.6	62.4	13.9	88.0	29.4	96.0
Países de renda baixa	10.2	9.8	3.9	14.0	15.2	51.0	2.5	59.9	6.7	42.4	1.7	5.6
Índia	1.5	1.4	1.7	6.0	0.5	1.8	0.0	0.3	1.1	7.2	0.7	2.2
Outros países	8.7	8.4	2.2	8.0	14.7	49.2	2.5	59.6	5.6	35.2	1.0	3.4
China a/	28.3	27.3	2.9	10.6	0.3	1.0	1.6	37.6	1.9	12.0	1.2	4.0
Países de renda média	65.2	62.8	20.7	74.6	14.3	48.0	0.1	2.5	7.2	45.6	27.7	90.4
Argentina	6.6	6.4	1.1	4.1	0.0	0.1	-0.2	-5.6	1.1	6.9	4.9	15.9
Brasil	10.9	10.5	2.8	10.1	0.1	0.2	-0.8	-20.4	0.6	4.0	2.6	8.5
México	8.2	7.9	3.8	13.5	0.0	0.1	-0.4	-9.7	0.5	3.3	4.2	13.7
Indonésia	2.1	2.0	1.6	5.9	0.3	0.9	1.3	32.1	0.6	3.8	0.9	2.8
República da Coreia b/	2.6	2.5	3.7	13.5	0.0	0.0	0.4	9.2	0.8	5.1	4.9	15.9
Federação Russa	1.8	1.7	0.8	2.7	0.8	2.7	1.1	27.0	0.7	4.3	1.6	5.4
Outros países	33.1	31.9	6.9	24.8	13.1	44.0	-1.2	-30.1	2.9	18.1	8.6	28.2
Créditos dos bancos comerciais												
	Outros créditos		Fluxos de longo prazo		Fluxos de dívida de curto prazo		Fluxos totais líquidos		Memo PIB		População	
	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual
Países em desenvolvimento	17.1	100.0	4.0	100.0	232.8	100.0	22.5	100.0	255.4	100.0	100.0	100.0
Excluindo China	16.6	97.1	1.1	26.6	193.2	83.0	21.7	96.2	214.9	84.2	88.2	74.8
Países de renda baixa	0.8	4.5	0.4	9.1	41.3	17.7	0.7	2.9	42.0	16.4	17.0	46.7
Índia	0.5	2.9	0.1	2.0	6.1	2.6	-0.4	-1.7	5.7	2.2	6.3	19.4
Outros países	0.3	1.6	0.3	7.1	35.2	15.1	15.1	67.1	50.3	19.7	10.8	27.3
China a/	0.5	2.9	2.9	73.4	39.6	17.0	0.9	3.8	40.5	15.8	11.8	25.2
Países de renda média	15.9	92.5	0.7	17.6	151.7	65.1	21.0	93.3	172.7	67.6	71.1	28.1
Argentina	0.6	3.7	-0.1	-1.3	14.1	6.0	3.4	15.1	17.5	6.8	4.5	0.7
Brasil	5.2	30.2	-0.4	-9.3	20.9	9.0	1.0	4.5	21.9	8.6	11.0	3.3
México	2.6	15.0	-0.3	-6.5	18.6	8.0	0.3	1.2	18.9	7.4	6.7	1.9
Indonésia	0.2	1.0	-0.1	-1.3	6.9	3.0	0.9	4.0	7.8	3.0	2.9	4.1
República da Coreia b/	-0.9	-5.5	-0.1	-3.6	11.3	4.9	5.9	26.4	17.2	6.8	7.0	0.9
Federação Russa	0.2	1.1	2.0	51.1	9.0	3.9	-0.8	-3.4	8.2	3.2	7.6	3.1
Outros países	8.1	47.1	-0.5	-11.6	70.9	30.5	10.2	45.4	81.1	31.8	31.4	14.0

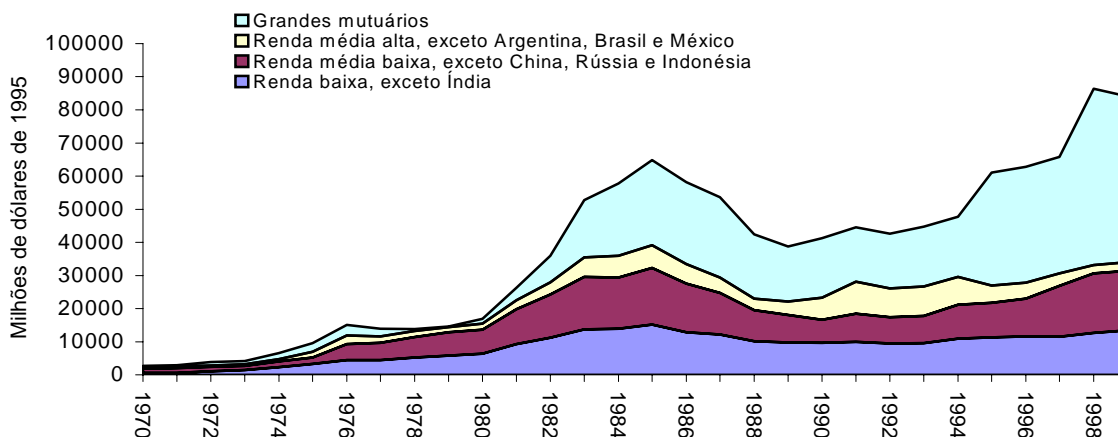
Fonte: Banco Mundial, *Global Development Finance*, 2001, Washington, D.C., versão CD-ROM, 2001 e *World Development Indicators*, 2001, Washington, D.C., versão CD-ROM (para dados de PIB e população).

a/ O Banco Mundial considera a China como país de renda média; neste quadro se apresenta numa categoria a parte.

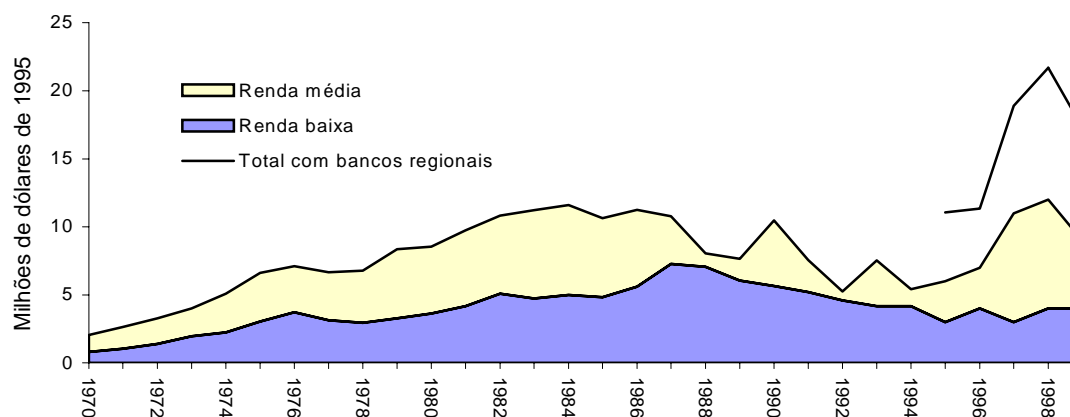
b/ O Banco Mundial considera a República da Coreia como país de renda alta; contudo, em *Global Development Finance*, 2001 a inclui no grupo de renda média.

Gráfico 2.10
CRÉDITOS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS

A. Créditos do Fundo Monetário Internacional



B. Créditos dos bancos de desenvolvimento



Fonte: CEPAL, com base em Fundo Monetário Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., versão em CD-ROM, dezembro de 2001 e Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versão em CD-ROM, 2001.

Como mostra o gráfico 2.10, o financiamento do Banco Mundial e, em geral, dos bancos de desenvolvimento, para os países de renda média tem um padrão anticíclico similar. Este financiamento é complementar ao do FMI, já que proporciona recursos de longo prazo destinados aos governos. De fato, dada a volatilidade do financiamento privado, estes recursos tendem a converter-se na principal, e às vezes única, fonte de financiamento de longo prazo disponível durante as crises.

Deve-se assinalar que esta concentração dos empréstimos nos países de renda média não deslocou inteiramente os países de renda baixa. De fato, o fluxo de recursos destinados pelo FMI a estes últimos países mostrou uma certa estabilidade e, inclusive, um leve aumento quando necessitaram de apoio adicional ao balanço de pagamentos. Isso é o que aconteceu na década de 1980 na América Latina e no Caribe e o que sucedeu na Ásia-Pacífico durante a crise asiática. Por sua vez, no caso do Banco Mundial o fluxo de recursos destinado aos países de renda baixa mostrou uma dinâmica ascendente ao longo das últimas décadas.

Os níveis de endividamento externo dos países em desenvolvimento mostram padrões regionais muito diversos, mas suas tendências não foram favoráveis. Se comparados com 1980, antes da crise da dívida latino-americana, os coeficientes dívida externa/produto (gráfico 2.11.a) de todas as regiões em desenvolvimento são superiores na atualidade, embora se reduzam em algumas delas (incluindo a América Latina e o Caribe) em relação aos níveis críticos alcançados em meados ou fins dos anos 1980. Por outro lado, os coeficientes dívida externa/exportações mostram uma tendência mais favorável (gráfico 2.11b). O problema é mais grave quando se comparam os coeficientes de dívida de países com valores de referência (*benchmarks*) considerados manejáveis. Neste sentido, com base nos dados do Banco Mundial sobre 84 países em desenvolvimento para os quais existe informação referente ao período 1980-2000, pode-se calcular que o número de países com uma relação dívida externa/produto inferior a 40% se reduziu de 45 para 23, enquanto o de países com níveis dívida externa/exportações inferiores a 200% baixou de 56 para 33.

Todavia, os riscos de um choque de taxas de juros como o experimentado no início da década de 1980 são menores hoje, devido ao controle da inflação nos países desenvolvidos. Deve-se recordar, porém, que as taxas de juros reais nesses países se mantiveram altas nas duas últimas décadas do século XX (embora se tenham reduzido durante a crise recente) e, sobretudo, que as margens que os países em desenvolvimento experimentam para ter acesso aos mercados privados de capital são normalmente muito elevadas. Em termos de tradicionais critérios de sustentabilidade dos coeficientes de endividamento, baseados na comparação entre o ritmo de crescimento da economia e as taxas de juros reais, a relação continua sendo desfavorável na maioria dos países.

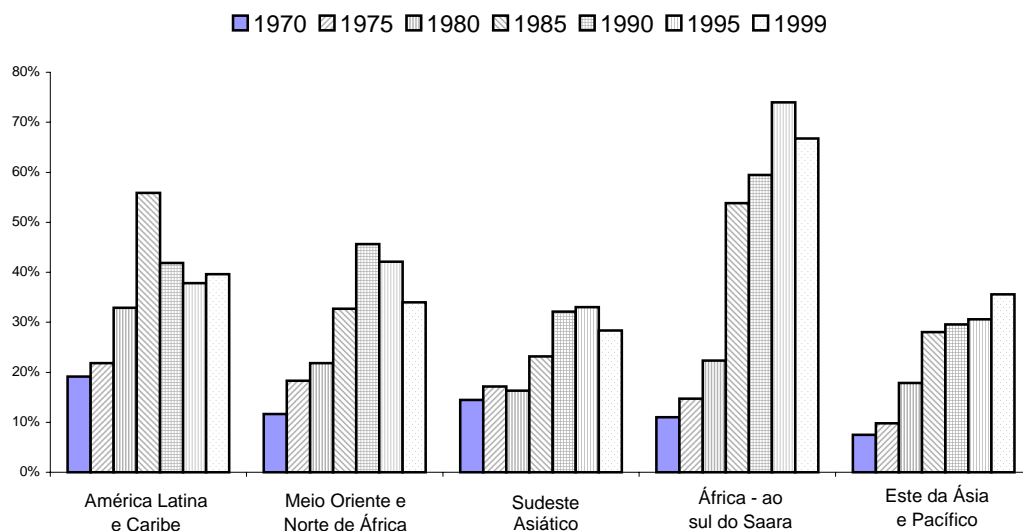
Finalmente, cabe destacar que a tendência à concentração dos bancos no nível internacional se estendeu aos países em desenvolvimento. Este processo obedece tanto à expansão dos grandes bancos internacionais, como à estratégia adotada pelos de menor tamanho para fazer frente à concorrência internacional (o caso dos bancos espanhóis na América Latina). Todavia, este processo de concentração dos bancos em mãos estrangeiras variou muito de acordo com a região e também entre países dentro de cada região. A Europa Central e a América Latina mostram concentrações notavelmente maiores que as dos países da Ásia-Pacífico (52%, 25% e 6% dos ativos bancários totais em 1999, respectivamente).

Na América Latina os maiores graus de penetração dos bancos estrangeiros se registram na Argentina, Chile e Venezuela (entre 42% e 54%), enquanto os mais baixos se verificam no Brasil, México e Colômbia (em torno de 18% em cada caso). As próprias autoridades reguladoras dos países desenvolvidos incentivaram este processo, com o propósito de reduzir os riscos cambiais que os bancos enfrentam (Hawkins, 2001). O acordo sobre serviços financeiros da OMC constitui o quadro institucional internacional que oferece segurança jurídica a este processo.

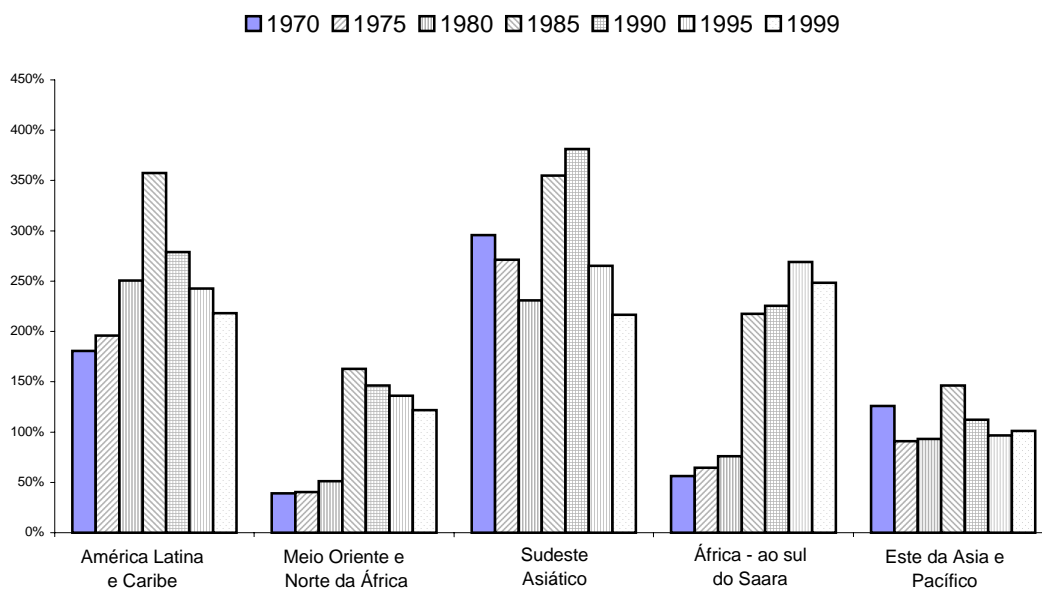
A conjunção dos processos de liberalização financeira, penetração dos bancos estrangeiros e novas modalidades de articulação externa do setor privado gerou uma profunda reestruturação dos sistemas financeiros dos países em desenvolvimento. Em muitos sentidos, os setores financeiros nacionais estão hoje mais diversificados em termos de serviços, mas algumas de suas deficiências clássicas perduram. Em particular, a tendenciosidade para as operações de curto prazo e as elevadas margens de intermediação continuam sendo a norma, além do racionamento do crédito, sobretudo para as pequenas e médias empresas e para as famílias de menores rendas. Embora os mercados de valores locais tenham se expandido em alguns países, as emissões primárias de ações não aumentaram, já que as grandes empresas preferiram emití-las nos centros financeiros internacionais. Por último, apesar das importantes mudanças adotadas em matéria de regulamentação e supervisão bancária, a estabilidade dos mercados locais não melhorou significativamente, como demonstram os numerosos e recorrentes episódios de crises.

Gráfico 2.11
DÍVIDA EXTERNA

A. Porcentagem do PIB



B. Porcentagem das exportações



Fonte: Banco Mundial, *Global Development Finance*, 2001, Washington, D.C., versão em CD-ROM, 2001.

III. A migração internacional

Durante a primeira fase de globalização, que se estende do último quarto do século XIX ao início do século XX, a expansão do comércio e a elevada mobilidade dos capitais foram acompanhadas de um aumento dos fluxos migratórios, razão pela qual esse período é também conhecido como a “era da migração maciça” (Castles e Miller, 1993; Hatton e Williamson, 1998). Estes movimentos, de magnitude muito considerável, tiveram como destino vários países do Novo Mundo (Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil e Austrália). Somente os Estados Unidos, principal país receptor, acolheram mais de 26 milhões de imigrantes (em sua maioria europeus), entre 1870 e 1920, os quais chegaram a representar mais de 10% da população total do país (Solimano, 2001).

Algumas destas correntes migratórias contribuíram para a convergência econômica entre regiões e dentro destas (caso da emigração europeia ao Novo Mundo e entre países europeus, respectivamente) e outras reforçaram a desigualdade na ordem econômica internacional (caso dos chineses ou índios transportados para as plantações tropicais). Configuraram-se, assim, desde cedo, duas tendências díspares, estimuladas pelos fluxos migratórios: uma para a homogeneização dos altos níveis de salários no mundo desenvolvido e, outra, que pressionava uma convergência para baixos níveis salariais nos países em desenvolvimento.

Nesses anos, as políticas imigratórias dos países do Novo Mundo foram liberais e, em vários casos, os governos estimularam, de diversas formas, a radicação de estrangeiros como resposta à necessidade de aumentar a oferta de mão-de-obra e a ocupação de seus territórios no contexto de uma forte expansão econômica. Somente no início do século XX essas políticas tornaram-se um pouco mais restritivas e, em alguns países (como Austrália, Canadá e Estados Unidos), foram acompanhadas de medidas que visavam discriminar a população de origem asiática, em particular a proveniente da China.

Depois de mais de meio século o fenômeno das migrações voltou a ganhar impulso, com a terceira fase de globalização, que corresponde ao último quarto do século XX. Neste período, intensificaram-se os fluxos para quase todos os países da OCDE em relação às décadas precedentes, embora sua magnitude tenha sido sensivelmente menor do que a do final do século XIX.³⁴ Essa evolução alcançou o seu ponto mais alto no início da década de 1990, em alguns dos principais países receptores (Estados Unidos, Alemanha, Japão e Canadá), enquanto, em outros (Reino Unido e Austrália), isso havia acontecido atrás. A partir daí, e principalmente como resultado das restrições legais à imigração, aplicadas de maneira generalizada, os fluxos reduziram significativamente (quadro 2.12).

Também observam-se mudanças significativas em relação às regiões e países de origem dos imigrantes (ver o quadro 2.13). Os fluxos de imigração para os Estados Unidos, na terceira fase de globalização, tiveram origem principalmente na América Latina e no Caribe (46%), e na Ásia (34%), em claro contraste com o ocorrido no século XIX, quando quase 90% dos imigrantes eram de origem europeia (Solimano, 2001). No caso da União Europeia, destacam-se as migrações internas, representando dois terços do total (66.2%); também são importantes, como regiões de origem a África (16.2%) e a Ásia (10.6%) —Salt, 1999. Quase três quartos dos fluxos migratórios para o Japão provêm da Ásia (53.3%), da América Latina e do Caribe (10.2%), e dos Estados Unidos (8.8%).³⁵

³⁴ No caso dos Estados Unidos, a imigração chegou a quase 7,5 milhões de pessoas nas duas últimas décadas do século XX, contra cerca de 2,5 milhões de pessoas da década de 1950, e em torno de 1 milhão nos anos 40. Todavia, em comparação com a população total do país, os fluxos migratórios representaram menos do que 3% no último terço do século XX, muito abaixo do nível alcançado entre 1870 e 1920 (mais de 10%).

³⁵ Salt, 1999, CDMG (99) 29E, 1999 e OECD, 2001a.

Quadro 2.12
ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS:
OS 10 PRINCIPAIS PAÍSES RECEPTORES DE IMIGRANTES
(Milhares de pessoas)

País receptor	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
Estados Unidos a/	1,537	1,827	974	904	804	721	916	798	661	647	979
Alemanha b/	842	921	1,208	987	774	788	708	615	60	674	812
Japão b/	224	258	267	235	238	210	225	275	26	282	265
Reino Unido a/	...	...	204	190	194	206	216	237	258	277	223
Canadá a/	214	231	253	256	224	213	226	216	174	190	220
Itália a/	...	...	...	...	...	...	...	...	111	268	190
França a/	102	11	117	99	92	77	76	102	138	104	102
Austrália a/	121	122	107	76	70	87	99	86	77	84	93
Suíça b/	101	110	112	104	92	88	74	73	75	86	92
Países Baixos b/	81	84	83	88	68	67	77	77	82	78	79

Fonte: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), *Trends in International Migration*, 2000, Paris, e Sistema de Información Continua sobre Migración (SOPEMI), *Relatório anual*, 2001, Paris.

a/ Dados baseados em permissão de residência ou outras fontes.

b/ Dados baseados em registros de população.

Quadro 2.13
ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS: NAÇÕES DE
ORIGEM DOS IMIGRANTES AOS PRINCIPAIS PAÍSES RECEPTORES EM 1999
(Em porcentagens)

País receptor	Principais países de origem					
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto	Quinto	Acumulado
Estados Unidos	México (19.9)	China (5.6)	Índia (5.5)	Filipinas (5.2)	República Dominicana (3.1)	39.3
Alemanha	Jugoslávia (13.1)	Polônia (10.7)	Turquia (7.0)	Itália (5.2)	Rússia (4.1)	40.1
Japão	China (21.0)	Filipinas (20.3)	Brasil (9.3)	Estados Unidos (8.8)	Coreia (8.2)	67.6
Reino Unido	Estados Unidos (16.2)	Austrália (12.1)	África do Sul (8.7)	Índia (7.1)	Nova Zelândia (5.7)	49.8
Canadá	China (20.2)	Índia (9.2)	Paquistão (4.9)	Filipinas (4.8)	Coreia (3.8)	42.9
Itália	Albânia (13.9)	Marrocos (9.3)	Jugoslávia (9.1)	Rumênia (7.8)	China (4.1)	44.2
França	Marrocos (13.5)	Argélia (10.9)	Turquia (5.5)	Tunísia (3.8)	Estados Unidos (2.6)	36.3
Austrália	Nova Zelândia (22.2)	China (11.4)	Reino Unido (10.5)	África do Sul (5.9)	Índia (3.1)	53.1
Suíça	Jugoslávia (14.7)	Alemanha (12.8)	França (7.2)	Itália (7.0)	Portugal (5.8)	47.5
Países Baixos	Reino Unido (6.4)	Alemanha (5.7)	Marrocos (5.6)	Turquia (5.4)	Estados Unidos (4.2)	27.3

Fonte: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), *Trends in International Migration*, 2000, Paris e Sistema de Información Continua sobre Migración (SOPEMI), *Relatório Anual*, 2001, anexo estatístico, Paris, 2001.

A composição dos fluxos revela a importância de fatores como a distância, o idioma, as relações históricas e as afinidades culturais sobre a decisão de migrar. Assim, mais da metade da emigração para o Japão provinha da China, Coreia e Filipinas, enquanto que nos Estados Unidos quase um quarto foi originária do México, República Dominicana e Canadá. Por sua vez, os países de origem da migração para o Reino Unido e França demonstram a vigência de fortes laços históricos e culturais.

Estes movimentos migratórios de caráter permanente estiveram enquadrados em significativas mudanças da legislação, que em geral, foi muito mais restritiva que no passado e orientada a um maior controle da imigração ilegal. Nos Estados Unidos esta legislação experimentou sucessivas mudanças desde os anos 1960. A reforma da Lei de Imigração e Naturalização implantada em 1965 estabeleceu um sistema de preferências segundo os laços familiares com cidadãos norte-americanos, estimulou a imigração das pessoas com formação e habilidades mais requeridas pelo mercado de trabalho e definiu cotas por nacionalidade, ao mesmo tempo em que adotou medidas com o fim de eliminar a discriminação étnica. A legislação sofreu novas mudanças em 1986 orientadas a controlar a imigração ilegal, através de programas para uma maior vigilância de fronteiras e para a regularização dos imigrantes sem documentação. Outra reforma foi introduzida em 1996 com o objetivo de controlar ainda mais a imigração ilegal.

Nos países europeus, desde princípios dos anos 1990, as políticas imigratórias são definidas pela União Européia. A característica principal desta legislação é a nítida diferenciação que o Tratado de Roma estabeleceu entre a origem comunitária ou extra-comunitária dos imigrantes. Enquanto os primeiros gozam de plenos direitos para residir e trabalhar em qualquer país da União, os extra-comunitários enfrentam severas restrições e se lhes exige um visto de trabalho para obter residência. Por sua vez, Austrália, Canadá e Japão adotaram também recentemente diversas práticas restritivas, em particular para a concessão de permissão de residência permanente. Em contrapartida, implantaram programas especiais para facilitar a residência temporária, normalmente associada à permissão de trabalho em áreas específicas, seja para ampliar a flexibilidade do mercado de trabalho ou para enfrentar a escassez de oferta em determinados segmentos do mesmo (OCDE, 2001a).

De tal maneira, e apesar de sua simultaneidade com a crescente redução dos obstáculos para a mobilidade do capital, o movimento livre das pessoas se limita a regiões específicas, dentro dos países da OCDE, e aos trabalhadores com maior qualificação. Todavia, a maior propensão a emigrar corresponde a trabalhadores que se deslocam do sul ao norte e que possuem graus relativamente baixos de qualificação. Além disso, a partir do colapso do mundo socialista, verificam-se também fortes propensões migratórias dos países da Europa Central e Oriental e da ex-União Soviética principalmente para países da União Européia. Como resultado disso, o maior controle dos fluxos de migração irregular e do emprego de trabalhadores sem documentos, assim como as limitações ao direito de asilo por razões políticas e humanitárias, se converteram nos principais problemas das políticas imigratórias nos países desenvolvidos que devem ser abordados (OCDE, 2001a).

Como resultado desta interação de propensões migratórias e de restrições à livre mobilidade da mão-de-obra, nota-se um importante aumento da migração irregular para os países da OCDE na década de 1990 que, por sua própria natureza, é impossível de detectar plenamente. A persistência destes fluxos de migração irregular levou quase todos os países da OCDE a aplicar maiores controles de entrada, residência e emprego de estrangeiros. Junto com isso, foram implantados diversos programas para regularizar a situação da população de residentes sem documentos.

A migração internacional tem profundas repercussões nas estruturas básicas dos países emissores e receptores. Existe consenso de que as desigualdades nos níveis de desenvolvimento se encontram na base dos determinantes da migração. Portanto, se a globalização ajuda a acentuar estas desigualdades, as propensões migratórias persistirão e até poderiam aumentar. Por outro lado,

a crescente interdependência entre as nações incentiva a transnacionalização das comunidades e conduz a uma diversificação das formas de mobilidade. Além disso, a difusão de pautas culturais, padrões de comportamento e aspirações estimula a emigração, posto que torna mais visíveis as desigualdades do desenvolvimento mundial aos olhos dos potenciais emigrantes. Além disso, os avanços nas comunicações e transportes reduzem os custos diretos da migração.

Ao contrário do que aconteceu no passado, a migração atual não está vinculada ao povoamento de espaços vazios, já que sua direção predominante, do sul para o norte, faz com que o desafio para integrar os imigrantes apresente-se em sociedades altamente estruturadas, com cenários econômicos, sociais e demográficos de grande contraste com os vigentes nos países de origem. A integração dos imigrantes nas sociedades de destino, e a definição de seus direitos e demandas, enquanto cidadãos, adquirem um significado político de primeira ordem; as respostas institucionais sobre o assunto são heterogêneas e combinam posturas humanitárias e restritivas, estas fundadas na defesa da soberania. Nos países emissores é de especial importância o vínculo com os emigrantes, que, além de representar uma fonte de recursos, implica o aproveitamento de um potencial de mudanças e inovação. Esse vínculo constitui a outra face da integração e —como mostram as comunidades de imigrantes e suas redes sociais— é uma das origens da transnacionalização.

É possível que a crescente demanda de trabalhadores estrangeiros com habilidades específicas, como no caso das políticas migratórias dos países desenvolvidos, contribua para perpetuar e aprofundar os hiatos que separam o mundo avançado dos países em desenvolvimento. Embora a importação de capital humano pelos países desenvolvidos tenha graves consequências para os países de origem (fuga de talentos), a gradual formação de um mercado global de recursos humanos de alto nível de qualificação pode atenuar tais efeitos na medida em que propicie a circulação e intercâmbio destes recursos humanos e a transferência de conhecimentos científicos e tecnológicos.

As organizações de imigrantes nos principais países receptores —como ocorre com várias comunidades nos Estados Unidos— constituem quadros de referência para afiançar a identidade coletiva e possibilitam a globalização das expressões culturais e difusão do seu produto nas sociedades receptoras. Essas organizações contribuem para manter estreitas relações com as áreas de origem dos imigrantes, sendo as remessas um de seus nexos mais significativos. A utilização desses recursos, suas formas de geração, canais de mobilização e impactos reais e potenciais sobre o desenvolvimento das comunidades constituem-se nos aspectos parcialmente avaliados, sendo ainda muito poucas as experiências de políticas.

Embora o debate sobre a migração, suas causas e consequências despertem mais interesse do que nunca, as controvérsias sobre o tema dificultam o estabelecimento de acordos globais e linhas de ação definidas a respeito. Recentemente, ficou patente a necessidade de compreender que a migração internacional constitui-se num fenômeno que exige um tratamento multilateral, baseado na cooperação entre os Estados. Também é evidente que os governos e organismos da sociedade civil dos países —de origem, destino ou trânsito— compartilham a preocupação com os direitos humanos dos emigrantes, que se estendem da decisão de emigrar ou permanecer no país de origem, até a possibilidade de exercício da sua cidadania nas nações de origem e destino. Essa convicção é reforçada pela necessidade de unir esforços no combate a um delito da maior gravidade: o tráfico de imigrantes, objeto de lucro de organizações criminosas que operam em escala internacional.



Capítulo 3

Desigualdades e assimetrias da ordem global

O processo de globalização deu origem não só a uma crescente interdependência, mas também a fortes desigualdades internacionais. Para ilustrá-lo, empregamos um conceito amplamente utilizado em recentes debates, onde a economia mundial é um “campo de jogo” extremamente desnivelado,¹ cujas características marcantes são a concentração do capital e a geração de tecnologia nos países desenvolvidos, bem como sua forte gravitação no comércio de bens e serviços. Estas assimetrias, que caracterizam a ordem global, constituem a base das profundas desigualdades internacionais no que se refere à distribuição da renda.

Este capítulo concentra sua atenção na análise destas desigualdades e assimetrias da ordem global. A identificação precisa destes problemas é necessária, a fim de que se possa atenuá-los e, eventualmente, superá-los. A primeira seção resume, de maneira estritamente factual, a evolução das desigualdades na distribuição da renda mundial durante os últimos séculos. A segunda enfoca sua atenção sobre as assimetrias entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e a forma variável como elas foram tratadas no debate internacional depois, da Segunda Guerra Mundial.

¹ En oposición à expressão “level playing field” que neste contexto significa “condições iguais para todos”.

I. Desigualdades na distribuição da renda mundial

1. As disparidades de longo prazo entre regiões e países

O aumento das disparidades de renda entre regiões e países foi uma característica da economia mundial durante os dois últimos séculos. De fato, como mostra o quadro 3.1, o quociente entre o produto por habitante das regiões mais e menos desenvolvidas do mundo, que oscilava em torno de três no começo do século XIX, aumentou de maneira sustentada até quase vinte na atualidade. A única exceção a esta tendência é o período 1950-1973, em que esse diferencial diminuiu ligeiramente (Madisson, 1995 e 2001).²

Em termos gerais, as grandes disparidades inter-regionais de produto por habitante já estavam determinadas antes da Primeira Guerra Mundial, mas continuaram acentuando-se rapidamente até meados do século XX³ e continuaram ampliando-se a um ritmo um pouco inferior desde então. Este é, como veremos, um padrão que se repete com outros indicadores de desigualdade na distribuição da renda mundial. O menor ritmo de ampliação das desigualdades depois da Segunda Guerra Mundial coincidiu com a aceleração do crescimento econômico no mundo em desenvolvimento, que foi uma das características distintivas da segunda fase de globalização.

Cabe recordar, por outro lado, que esta aceleração se caracterizou inicialmente por uma política muito protecionista e só mais tarde —a partir da década de 1960, mas especialmente das décadas de 1980 e 1990— por uma maior abertura e participação nas correntes do comércio mundial (ver o capítulo 2).

A América Latina e o Caribe mostram traços particulares dentro desta evolução. Em primeiro lugar, foi uma das primeiras regiões do mundo em desenvolvimento a inserir-se nas correntes de globalização.⁴ Desde as primeiras fases deste processo, nossa região contribuiu para formar, juntamente com a Europa Central e Oriental, o grupo dos países de renda média no contexto mundial, ao qual se agregaram alguns países asiáticos nas últimas décadas. Embora não existam dados precisos, a brecha do produto por habitante em relação com a região mais desenvolvida do mundo se ampliou entre 1820 e 1870, mas se estabilizou desde então. De fato, como indica o quadro 3.1B, a disparidade entre o produto *per capita* da América Latina e do Caribe e o da região mais desenvolvida do mundo se manteve estável durante pouco mais de um século na faixa de 27%-29% e só a partir de 1973 se reduziu (a 23% em 1990 e 22% em fins do século XX). Em relação com o produto médio mundial, aumentou entre 1870 e 1950 e se reduziu moderadamente até 1973 e de forma mais acelerada entre 1973 e 1990.

O bom desempenho relativo da região, a respeito de outros países em desenvolvimento, durante a primeira fase de globalização (1870-1913) foi sucedido por um êxito similar durante as primeiras etapas do "desenvolvimento para dentro" que tiveram lugar após o colapso do processo de globalização no âmbito mundial. Durante a segunda fase de globalização (1945-1973), a América Latina e o Caribe alcançaram os ritmos de crescimento do PIB por habitante mais altos de sua história, embora a aceleração do crescimento tenha sido um pouco menor que a do mundo.⁵

² Ver, também, Bairoch (1981). O autor estima, porém, que os diferenciais de renda por habitante no fim do século XVIII e início do século XIX eram substancialmente inferiores aos calculados por Maddison.

³ Dado seu peso relativo na população mundial, uma das razões básicas das tendências mencionadas foi a relativa estagnação da Ásia (com exceção do Japão e um ou outro país) até meados do século XX e, pelo contrário, a aceleração do crescimento econômico nessa região nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial.

⁴ Bulmer-Thomas (1994), Thorp (1998), Cárdenas, Ocampo e Thorp (2000a, 2000b). Hofman (2000) apresentam uma análise mais detalhada do desempenho da região desde meados do século XX.

⁵ É interessante ressaltar que, se levarmos em conta os efeitos da transição demográfica, a aceleração do crescimento da região em 1950-1973 se torna mais marcante, desacelerando-se posteriormente. Se calcularmos o PIB em relação à população em idade ativa e não à população total, o crescimento se acelera de 1.4% em 1913-1950, para 2.7% em 1950-1973, diminuindo para 0.4% em 1973-1998.

A característica mais marcante do século que transcorre entre 1870 e 1973 foi, portanto, a incapacidade da região de convergir de forma constante para os níveis dos países desenvolvidos. Dentro deste padrão geral, as experiências de alguns países mostram etapas de rápido crescimento,⁶ sucedidas por períodos de forte desaceleração e, às vezes, retração. Durante esse longo período, a América Latina e o Caribe foram mais um caso de estabilidade em uma posição intermediária no contexto mundial e de "convergências truncadas" individuais, do que de divergências com os países desenvolvidos (ainda que esta tenha sido a experiência de alguns países).

Quadro 3.1
EVOLUÇÃO DAS DISPARIDADES INTER-REGIONAIS

	1820	1870	1913	1950	1973	1990	1998
A. PIB per capita por região							
Europa Ocidental	1,232	1,974	3,473	4,594	11,534	15,988	17,921
Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e Canadá	1,201	2,431	5,257	9,288	16,172	22,356	26,146
Japão	669	737	1,387	1,926	1,439	18,789	20,413
Ásia (com exceção do Japão)	575	543	640	635	1,231	2,117	2,936
América Latina e Caribe	665	698	1511	2,554	4,531	5,055	5,795
Europa Oriental e antiga União Soviética	667	917	1501	2,601	5,729	6,445	4,354
África	418	444	585	852	1,365	1,385	1,368
Mundo	667	867	1,510	2,114	4,104	5,154	5,709
B. Disparidades inter-regionais (porcentagens)							
Região menos desenvolvida/região mais desenvolvida	33.9	18.3	11.1	6.8	7.6	6.2	5.2
América Latina/região mais desenvolvida	54.0	28.7	28.7	27.5	28.0	22.6	22.2
América Latina/mundo	99.7	80.5	100.1	120.8	110.4	98.1	101.5
América Latina/região menos desenvolvida	159.1	157.2	258.3	402.2	368.1	365.0	423.6
C. Participação regional na produção mundial (porcentagens)							
Europa Ocidental	23.6	33.6	33.5	26.3	25.7	22.3	20.6
"Rebentos" ocidentais	1.9	10.2	21.7	30.6	25.3	24.6	25.1
Japão	3.0	2.3	2.6	3.0	7.7	8.6	7.7
Ásia (com exceção do Japão)	56.2	36.0	21.9	15.5	16.4	23.3	29.5
América Latina	2.0	2.5	4.5	7.9	8.7	8.3	8.7
Europa Oriental e antiga União Soviética	8.8	11.7	13.1	13.0	12.9	9.8	5.3
África	4.5	3.6	2.7	3.6	3.3	3.2	3.1
Mundo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Cálculos da CEPAL sobre dados de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos do Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2001.

⁶ Entre os mais importantes encontram-se os períodos de rápido crescimento dos três países do Cone Sul no fim do século XIX e início do século XX; de Cuba no primeiro quarto do século XX; e da Venezuela, Brasil e México, durante várias décadas do século XX.

Conseqüentemente, o atraso relativo da região só ocorreu durante a terceira fase de globalização (desde 1973), como resultado da deficiente inserção na globalização financeira e a conseqüente crise da dívida. A recuperação posterior à “década perdida” dos anos 1980 foi, além disso, frustrante. Como mostrou a CEPAL em diversos estudos, este fato se refletiu em um crescimento relativamente deficiente depois do intenso processo de reformas econômicas que se iniciou nos anos 1970 em alguns países e, de maneira mais generalizada, entre meados da década de 1980 e começo da década de 1990.⁷

Tanto as variações no produto por habitante quanto as diferenças na dinâmica demográfica das regiões do mundo contribuíram para gerar alterações importantes na distribuição da produção mundial (quadro 3.1). No século XIX, o elemento mais marcante foi o surgimento da Europa Ocidental e dos “rebentos ocidentais” na América e Oceania (Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia), para utilizar a terminologia de Maddison, às custas da Ásia. Este processo envolveu uma maciça concentração da produção manufatureira do mundo nos eixos dinâmicos do capitalismo. Esta tendência se reverteu depois da Segunda Guerra Mundial mas, de qualquer modo, os países desenvolvidos (incluindo agora o Japão) continuam concentrando mais da metade da produção mundial, especialmente nos setores manufatureiros e de serviços mais intensivos, em tecnologia. Dentro destas tendências mundiais, a América Latina e o Caribe ganharam crescente participação na produção mundial até 1973, estagnando-se desde então.

O quadro 3.2 enfoca as diferenças do produto por habitante dos diversos países do mundo. Seguindo as tendências já indicadas para as disparidades entre regiões, a característica mais marcante é o forte e contínuo aumento das desigualdades entre países. O processo foi igualmente acelerado até 1950, tendo desacelerado posteriormente, em especial durante a segunda fase da globalização.

A única evidência de convergência nos níveis de produto por habitante é a que experimentaram os países desenvolvidos durante essa segunda fase (sua “idade de ouro”). Este fato é evidente no quadro 3.2, tendo sido objeto de atenção detalhada em vários estudos (ver, por exemplo, Maddison, 1991). Este processo continuou, embora a um ritmo mais lento, até 1990, detendo-se na última década do século XX. Outro período histórico com evidência de convergência ocorre durante a primeira fase de globalização, mais precisamente, durante a segunda metade do século XIX. Para este período, O'Rourke e Williamson (1999) mostraram que evidências de convergência salarial entre os Estados Unidos e a Europa, determinada fundamentalmente pela migração maciça de mão-de-obra européia para o Novo Mundo. Este processo de equivalência salarial também se produziu dentro da Europa Ocidental, entre alguns países então periféricos (especialmente os países escandinavos, Áustria e, em menor grau, Itália e Irlanda) e os mais desenvolvidos (Alemanha, França, Holanda e Reino Unido). Todavia, de acordo com os mesmos autores, o processo não incluiu outros países da própria periferia européia (os mediterrâneos, excluindo-se a Itália, e os da Europa Central e Oriental) e, menos ainda, outras regiões do mundo. Portanto, mesmo no conjunto de países que hoje integram a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), houve uma leve divergência na evolução do produto por habitante, mais acentuada ainda se considerada em um conjunto mais amplo de países (ver quadro 3.2).

⁷ Ver, em particular, CEPAL (1996a, e 2001b), Stallings e Peres (2000) e Escaith e Morley (2001).

Quadro 3.2
ÍNDICES DE DESIGUALDADE DA RENDA PER CAPITA NO MUNDO

	1870	1913	1950	1973	1990	1998
A. Índice de dispersão a/						
Países industrializados da OCDE	0.43	0.45	0.50	0.24	0.22	0.22
34 países	0.58	0.72				
48 países		0.70	0.87			
141 países			0.96	1.07	1.13	1.22
Países em desenvolvimento			0.85	0.93	0.94	1.04
América Latina e Caribe			0.51	0.56	0.60	0.70
B. Desvio logarítmico médio b/						
Países industrializados da OCDE	0.08	0.09	0.11	0.03	0.02	0.02
34 países	0.16	0.23				
48 países		0.24	0.33			
141 países			0.54	0.56	0.58	0.65
Países em desenvolvimento			0.53	0.50	0.42	0.51
América Latina e Caribe			0.14	0.14	0.16	0.21

Fonte: Cálculos da CEPAL sobre dados de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos do Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2001

a/ Desvio-padrão do logaritmo do PIB per capita.

b/ Média dos logaritmos da razão média do PIB per capita/PIB per capita de cada país.

No último quarto do século os textos sobre crescimento econômico exploraram amplamente este tema.⁸ Em geral, as análises confirmam que não houve um processo de convergência mundial dos níveis de renda por habitante no sentido normalmente utilizado; no presente documento, os autores adotaram a expressão “convergência incondicional”. Todavia, diversos estudos denotam certa evidência estatística de “convergência condicional”, ou seja, quando se consideram outros fatores de incidência sobre o crescimento dos países, tais como o grau de escolaridade de sua população, sua infra-estrutura, sua estabilidade macroeconômica e suas instituições políticas, sociais e econômicas. A explicação básica é que a distribuição destes determinantes do crescimento econômico é tão desigual quanto à do próprio produto por habitante, ou mesmo pior. Isto fez com que alguns autores questionassem a validade do conceito de “convergência condicional”.

O quadro 3.3 ilustra outro fenômeno, inteiramente diferente: a forte e crescente dispersão dos ritmos de crescimento dos países em desenvolvimento durante o último quarto do século XX, ou seja, a crescente frequência de países “ganhadores” e “perdedores”. Com efeito, esta dispersão aumentou tanto no período 1973-1990 quanto, novamente, na década de 1990. É importante ressaltar que este processo é muito mais geral que a tendência ao aumento das disparidades internacionais no produto por habitante e afeta, de fato, todas as regiões, e tanto os países com níveis de rendas baixos como médios. Uma diferenciação semelhante aconteceu nos países, tanto entre diversos setores sociais, como em diferentes territórios. Todas estas dimensões contribuem, sem dúvida, para a grande incerteza a respeito do futuro que afeta as sociedades contemporâneas. Esta insegurança gera uma nova demanda sobre o sistema internacional e os sistemas de proteção

⁸ Entre outros textos da vasta bibliografia sobre a matéria, ver Barro e Xala-i-Martin (1995), Quah (1995), Barro (1997), Pritchett (1997), Ros (2000), Kenny e Williams (2000) e Easterly (2001a, 2001b).

social de cada país, que se agrega à demanda mais tradicional de correção das tendências a uma maior desigualdade distributiva.

Quadro 3.3
DESVIO-PADRÃO DO CRESCIMENTO DO PIB PER CAPITA

	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1990	1990-1998
OCDE	0.37	0.62	1.53	0.59	1.16
34 países	0.54	1.04			
48 países		1.01	2.76		
141 países			1.73	2.35	2.95
Países em desenvolvimento			1.69	2.50	3.09
América Latina e Caribe			1.50	1.43	2.15

Fonte: Cálculos da CEPAL sobre dados de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos do Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2001.

2. O efeito conjunto da desigualdade internacional e nacional

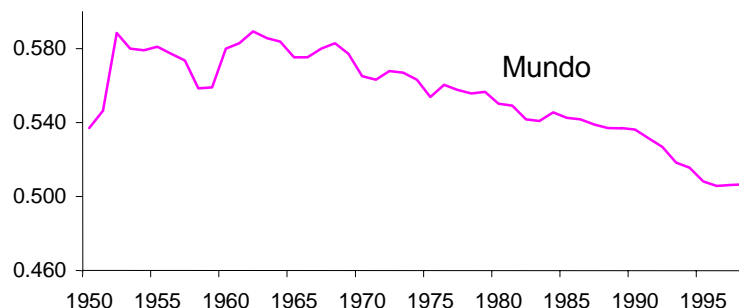
Alguns estudos recentes trazem uma visão muito mais detalhada da evolução das desigualdades internacionais. O gráfico 3.1 reproduz os resultados do estudo de Milanovic (2001) sobre disparidades do produto por habitante, ponderado pela população dos países. Os cálculos são altamente sensíveis à inclusão da China e Índia, dois países de população numerosa, cujo desempenho, em termos de crescimento econômico, foi deficiente durante a segunda fase de globalização (1945-1973), embora também tenham se destacado por seu êxito durante a terceira fase (desde 1973). Como se pode observar, quando se excluem estes dois países, constata-se uma significativa redução das disparidades internacionais entre os pontos médios das décadas de 1950 e 1970; durante as duas últimas décadas do século XX, estas disparidades se acentuaram de forma considerável. Todavia, quando se incorporam na análise, os resultados se alteram significativamente. De fato, seu excelente desempenho durante as últimas décadas compensa a tendência distributiva adversa do resto do mundo.

O estudo de Bourguignon e Morrison (2002) permite analisar o efeito conjunto da evolução das disparidades entre países e das desigualdades em cada um deles.⁹ Este ensaio emprega, portanto, um conceito mais amplo de desigualdade mundial, segundo o qual as unidades de análise são os cidadãos do mundo, e não os países. Com base neste conceito, os autores concluíram que as desigualdades internacionais aumentaram fortemente entre 1820 e 1910, mantiveram-se estáveis entre 1910 e 1960, voltando a crescer entre 1960 e 1992 (gráfico 3.2). Este processo esteve dominado, até 1910, pela evolução das disparidades entre países, que de fato aumentaram significativamente até meados do século XX. Todavia, durante o período de refluxo do processo de globalização (1914-1950), essa tendência coincidiu com uma melhoria da distribuição de renda nos países, freando o aumento da desigualdade internacional. Esta melhoria esteve associada tanto ao surgimento do “Estado de Bem-Estar” na Europa Ocidental e Estados Unidos, como às revoluções socialistas da Europa Central e Oriental. A tendência à ampliação das desigualdades internacionais nas décadas mais recentes está associada não só ao aumento moderado das disparidades entre países, mas também ao notório incremento das desigualdades nestes.

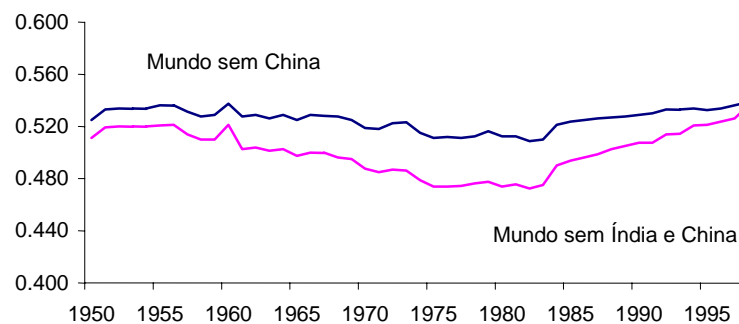
⁹ Entre os antecedentes deste tipo de análise, ver os trabalhos de Berry, Bourguignon e Morrison (1983, 1991).

Gráfico 3.1
DESIGUALDADE INTERNACIONAL PONDERADA, 1950-1998

A. Mundo

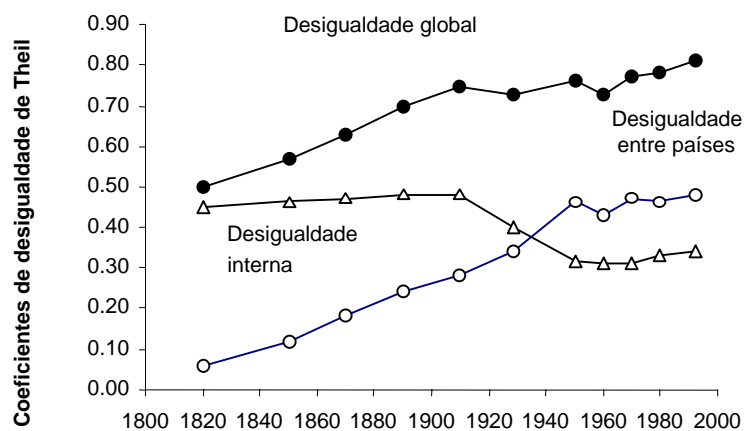


B. Excluindo China e Índia



Fonte: Branko Milanovic, "World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century", Washington, D.C., Banco Mundial, 2001, inédito.

Gráfico 3.2
DESIGUALDADE GLOBAL DE RENDA INDIVIDUAL, 1820-1992



Fonte: Branko Milanovic, "World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century", Washington, D.C., Banco Mundial, 2001, inédito.

A conjunção destas duas tendências é, de fato, uma das características mais marcantes da terceira fase da globalização (ver, por exemplo, UNCTAD, 1997, PNUD, 1999 e Milanovic, 1999). Com efeito, diversos estudos mostraram que a relativa estabilidade da desigualdade nos países, que caracterizou a economia mundial nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial (ver, por exemplo, Deininger e Squire, 1996), foi seguida de uma desigualdade cada vez maior durante o último quarto do século XX (ver, a respeito, os cálculos de Cornia (1999), reproduzidos no quadro 3.4). De acordo com esta análise, 57% da população incluída em uma amostra de 77 nações residia em países com um grau crescente de desigualdade na distribuição de renda no período 1975-1995. Somente 16% viviam em nações como graus decrescentes de desigualdade. O resto correspondia à população de países com níveis estáveis de desigualdade, ou com tendências não-identificáveis. Estas tendências gerais se verificam, com algumas variações, nas principais regiões do mundo desenvolvido, em transição e em desenvolvimento.

No caso dos países desenvolvidos, esta evolução adversa da distribuição de renda foi mais marcante, pois 72% de sua população estava situada em países com desigualdades crescentes. É importante ressaltar que esta deterioração distributiva relativamente generalizada não se deu no mundo desenvolvido durante as duas fases anteriores do processo de globalização.¹⁰ Segundo diversas análises (Atkinson, 1996 e 1999 e Cornia, 1999), a maior desigualdade deveu-se a um aumento das diferenças salariais, cujas principais causas foram a erosão das instituições de proteção trabalhista e o progresso técnico tendente a uma maior qualificação da mão-de-obra, com possíveis contribuições da liberação do comércio; alguns autores (Wood, 1998) dão um maior peso a este último fator. Aqueles países industrializados que mantiveram instituições centralizadas para a determinação dos salários (Alemanha e Itália), e que atribuíram maior importância às organizações de trabalhadores, junto com a defesa dos salários mínimos (França), conseguiram conter o impacto dos fatores mencionados, os quais contribuíam para uma maior desigualdade. Pelo contrário, Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido, com negociações salariais descentralizadas e mercados trabalhistas mais flexíveis, experimentaram os maiores incrementos da desigualdade na distribuição da renda.

Quadro 3.4
TENDÊNCIA MUNDIAL DA DESIGUALDADE DE RENDA, 1975-1995
(Porcentagens de população)

Grupos de países	Desigualdade crescente	Desigualdade estável	Desigualdade decrescente	Tendência não identificável
Países industrializados	71.8	1.2	27.0	0.0
Europa Oriental	98.1	0.0	0.0	1.9
Ex-União Soviética	100.0	0.0	0.0	0.0
América Latina	83.8	0.0	11.4	4.8
Sul da Ásia e Oriente Médio	1.4	70.2	14.4	14.0
Leste da Ásia	79.4	4.4	16.1	0.1
África	31.6	11.9	7.7	48.8
Mundo	56.6	22.1	15.6	5.7

Fonte: CEPAL, Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional, Bogotá, D.C., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Alfaomega, 2001; com base nos dados de Giovanni Andrea Cornia. "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Documento de Trabalho, N° 157, Helsinki, Universidade das Nações Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Pesquisa Econômica para o Desenvolvimento (WIDER), 1999.

¹⁰ As tendências durante a segunda fase da globalização, já foram discutidas. Durante a primeira, de acordo com O'Rourke e Williamson (1999) e Lindert e Williamson (2001), variaram de acordo com o país: deterioração nos países ricos em recursos naturais; melhoria nos países europeus com forte base agrária (basicamente os grandes países da Europa continental); e nenhuma tendência clara nos países mais industrializados da Europa.

Os países em desenvolvimento e em transição exibiram evoluções mais variadas. O pior desempenho distributivo foi o que experimentaram os países da Europa Central e Oriental, especialmente os da antiga União Soviética (ver também, a respeito, PNUD, 1999-*Informe de desarrollo humano sobre Europa Oriental*). Na região da Ásia Oriental também predominaram maiores graus de desigualdade, devido especialmente à crescente diferenciação entre as áreas urbanas e costeiras da China em relação às rurais. Todavia, esta é também a região em desenvolvimento com mais elevada proporção de população residente em países que registraram graus decrescentes de desigualdade. Ou melhor, no sul da Ásia, Oriente Médio e África, a maioria da população residia em países que mantiveram estáveis os índices de desigualdade, ou que experimentaram padrões não claramente identificáveis. Em todas estas regiões, as desigualdades crescentes, quando ocorreram, foram o resultado de maiores disparidades entre as áreas rurais e urbanas.

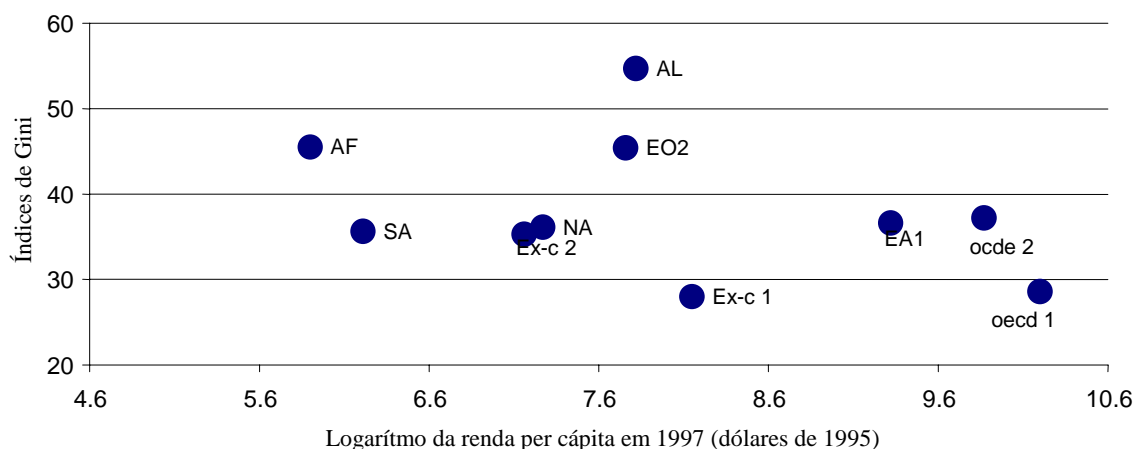
A grande maioria da população da América Latina reside em países onde a desigualdade na distribuição de renda se acentuou no último quarto do século XX. Em termos gerais, como refletem diversos estudos da CEPAL (1997, 2000b, 2001c e 2001a), os aumentos na desigualdade, característicos da década de 1980 —e, em alguns países, como o Chile da década de 1970— não se reverteram na década de 1990, quando, pelo contrário, continuou sendo maior o número de países com tendência à deterioração da distribuição de renda. Uma das explicações desta evolução foi o comportamento assimétrico da pobreza e da distribuição de renda nas fases do ciclo econômico: a crise da dívida golpeou fortemente os setores mais pobres, embora a posterior retomada do crescimento não tenha sido acompanhada de uma recuperação equivalente da renda destes setores (Cornia, 1999; La Fuente e Sáinz, 2001). A crescente diferença de remuneração entre trabalhadores qualificados e não-qualificados e, especialmente, entre trabalhadores com educação universitária e sem ela, parece ser um dos efeitos marcantes do processo de liberalização econômica (ver os documentos já citados da CEPAL, Berry, 1998 e Morley, 2000a).

Este panorama global sugere a presença de novos fatores de grande incidência na desigualdade de renda, que se agregaram aos mais tradicionais (distribuição de ativos e acesso a educação). Estes novos fatores, vinculados à terceira fase da globalização e a algumas orientações das políticas nacionais que a acompanharam, foram a redução da massa salarial na renda total, a favor dos benefícios empresariais e rendas financeiras, as crescentes disparidades na remuneração do fator trabalho, segundo o grau de qualificação, e a erosão da capacidade de redistribuição do Estado. Todavia, a incidência destes distintos fatores varia de uma região para outra e mesmo entre países dentro de cada região.

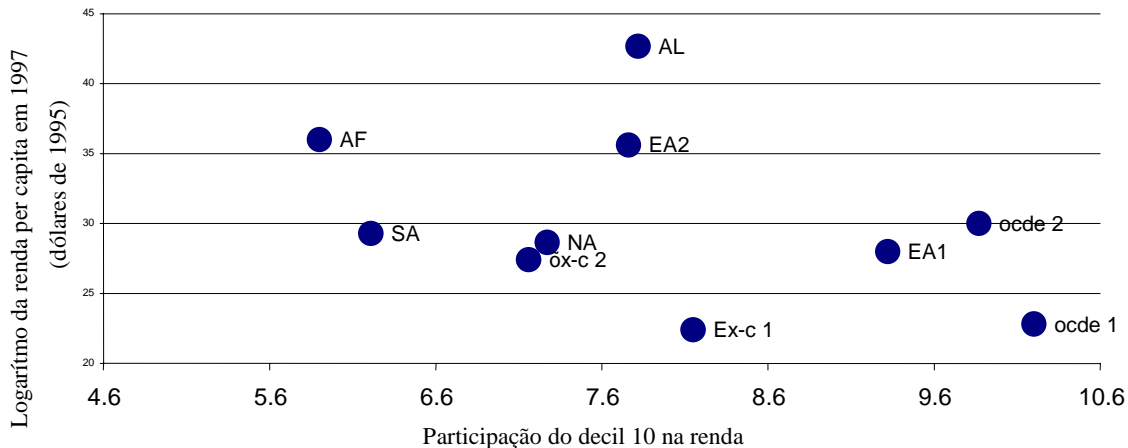
Convém ressaltar, por último, que as estruturas de distribuição de renda dentro dos países obedecem a situações regionais muito diversas. Dentro desse padrão, a região da América Latina e do Caribe mostram a maior desigualdade na distribuição de renda no mundo (gráfico 3.3), seguida de um primeiro grupo formado pela África, e a segunda geração de países de recente industrialização do Oeste da Ásia. Um segundo grupo está integrado pelos países do Sul da Ásia, os da antiga União Soviética, a primeira geração de países de recente industrialização da Ásia, e os países anglo-saxões da OCDE. O terceiro grupo, com a melhor distribuição de renda, é constituído por outros países da OCDE e pelos países da Europa Central (Palma, 2001).

Gráfico 3.3
DESIGUALDADE E RIQUEZA

A. Índices de Gini regionais e logaritmo da renda per capita



B. Participação do decil 10 na renda e logaritmo do PIB per capita



Fonte: Palma (2001b-Distribución).

Nota: **AL:** Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. **AF:** África do Sul, Burkina Faso, Burundi, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Lesoto, Madagascar, Mali, Mauritânia, Moçambique, Níger, Nigéria, Quênia, Ruanda, Senegal, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. **EO1:** Singapura, Coreia e Taiwan. **EO2:** Filipinas e Malásia. **SA:** Bangladesh, Cambódia, China, Índia, Indonésia, Laos, Paquistão, Sri Lanka e Vietnã. **OCDE 1:** Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça. **OCDE 2:** Austrália, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido. **Ex-c 1:** Bulgária, Croácia, Eslovênia, Hungria, Polónia, Romênia, República Eslovaca e República Tcheca. **Ex-c 2:** Belarus, Cazaquistão, Estônia, Federação Russa, Letônia, Lituânia, Moldávia, Quirguistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

Os elevados graus de desigualdade na distribuição de renda são importantes, não só pelos problemas éticos e políticos que desenvolvem, mas também por seus efeitos sobre o próprio crescimento econômico (Solimano, 2001). Embora as relações recíprocas entre crescimento e equidade tenham sido objeto de uma longa controvérsia histórica, uma bibliografia crescente ressalta vários efeitos adversos da desigualdade sobre o crescimento econômico, englobados no conceito de "armadilhas de desigualdade" (ver CEPAL, 1992a; Ros, 2000, Cap. 10, Stewart, 2000, e a resenha de trabalhos recentes de Aghion, Caroli e Garcia-Peñalosa, 1999). Neste sentido, as amplas desigualdades distributivas que caracterizam várias regiões do mundo em desenvolvimento, em especial a América Latina, podem contribuir para explicar a divergência nos níveis de desenvolvimento no âmbito internacional ou o bloqueio dos fatores de convergência. A desigualdade como obstáculo ao crescimento foi um tema favorito dos debates econômicos da década de 1960, e retornou com força total nos últimos anos. Ao contrário daquela época, quando os debates procuravam verificar se a concentração da renda obstaculizava o desenvolvimento do mercado interno, ou se, pelo contrário, facilitava a acumulação de capital, a ênfase mais recente recai em suas implicações de economia política. Estes nexos entre desigualdade e economia política abrangem vários temas, entre eles: a relação entre coesão social e riscos de investimentos; as dificuldades para implantar uma política fiscal previsível ante situações de grande desigualdade que podem gerar pressões re-distributivas e tentações populistas; e os efeitos positivos de uma boa distribuição dos ativos produtivos sobre a acumulação de capital humano e o desenvolvimento da pequena e média empresa, facilitados, em um ou outro caso, por um maior acesso e, portanto, um melhor funcionamento do mercado de capitais.

Em seu conjunto, as considerações anteriores mostram as fortes tendências à desigualdade distributiva que prevalecem no mundo inteiro, tanto entre países como em cada um deles. No plano internacional não se verifica tendência alguma à convergência nos níveis de renda. Quando ela se produziu, esteve limitada aos países desenvolvidos e ocorreu somente durante fases específicas da economia mundial. As tendências à divergência nos níveis de desenvolvimento, as "convergências truncadas", e a estagnação em níveis de renda média são processos muito mais gerais. Por sua vez, o agravamento da distribuição de renda nos países foi bastante generalizado nas últimas décadas.

Estas conclusões permitem, por outro lado, que sejamos cautelosos com algumas análises recentes que minimizam os efeitos favoráveis da segunda fase de globalização sobre os países em desenvolvimento, devido à sua articulação defasada e limitada na economia mundial, e destacam, em contraposição, as vantagens obtidas pelos países em desenvolvimento que conseguiram integrar-se à economia mundial nas décadas mais recentes (Banco Mundial, 2002a). Com efeito, o isolamento relativo dos países em desenvolvimento, durante a segunda fase de globalização, foi coerente com uma aceleração geral nos ritmos de crescimento econômico em todo o mundo em desenvolvimento, pela primeira vez na história, assim como com uma redução em alguns dos indicadores da desigualdade internacional (entre regiões e entre países). Como assinalamos no capítulo anterior, esta avaliação positiva não implica desconhecer os problemas que caracterizaram o processo de desenvolvimento durante essa etapa. A fase mais recente da globalização mostra, pelo contrário, uma dupla tendência ao aumento da desigualdade internacional e nacional, ainda menos marcante no primeiro caso que a que caracterizou a economia mundial durante o século XIX e a primeira metade do século XX e, certamente, atenuada pelo êxito econômico da China e da Índia.

II. As assimetrias básicas da ordem global

1. Três assimetrias básicas do ordenamento internacional

A persistência e ampliação das desigualdades internacionais nos níveis de desenvolvimento que constatamos nas páginas anteriores foi objeto de um amplo debate depois da Segunda Guerra Mundial, quando o conceito de "desenvolvimento econômico" passou a desempenhar um papel central na agenda internacional, como parte dos esforços para construir uma nova comunidade de nações. A paz e o desenvolvimento econômico e social foram visualizados, desde as origens das Nações Unidas, como elementos essenciais e inter-relacionados na construção da nova ordem mundial, junto com um terceiro, que constitui seu fundamento ético: a defesa dos direitos humanos (Emmerij, Jolly). Esta é a visão que prevalece nas Nações Unidas até nossos dias (Annan, 2000 e 2001).

Os debates sobre o desenvolvimento giraram, desde então, entre duas vertentes: aquela que visualiza o desenvolvimento ou o atraso como o resultado essencialmente de fatores nacionais, e a que considera que, sem prejuízo da importância destes fatores, existem elementos, na ordem internacional, que tendem a gerar ou reproduzir as desigualdades existentes. Cabe destacar que este debate é equiparável a outro, que ocupou um amplo espaço nas ciências sociais e nas discussões políticas, acerca dos fatores determinantes das desigualdades sociais no âmbito nacional. Neste caso, um lado do debate está representado por aqueles que visualizam a desigualdade como o fruto de diferenças nos esforços individuais; e, o outro, pelos que sustentam que sobre ela incide, de maneira decisiva, a falta de uma verdadeira igualdade de oportunidades.

A CEPAL situa-se, historicamente, na segunda visão, em ambos os debates. Esta posição parte do reconhecimento de que o mundo carece de uma verdadeira igualdade de oportunidades, tanto no âmbito nacional como no internacional e que, na sua ausência, os mecanismos de mercado tendem a reproduzir, e inclusive a ampliar, as desigualdades existentes. Como já se mencionou a respeito do plano internacional, isto não implica desconhecer a importância das políticas nacionais. Pelo contrário, o reconhecimento do papel fundamental dos fatores nacionais é coerente com a idéia, firmemente arraigada no pensamento da CEPAL, de que o desenvolvimento institucional, a coesão social e a acumulação de capital humano e de capacidade tecnológica são processos essencialmente endógenos. Essa posição concorda igualmente com a ênfase atribuída pela Instituição aos esforços nacionais dirigidos a garantir uma macroeconomia sã, um desenvolvimento produtivo dinâmico, maiores níveis de igualdade e sustentabilidade ambiental, e uma participação ativa do conjunto da sociedade na construção do interesse público (CEPAL, 2000a).

Todavia, o reconhecimento do papel central desempenhado pela estrutura internacional está associado à forma como ela condiciona as oportunidades e riscos que os países enfrentam, e a própria eficácia dos esforços nacionais orientados a maximizar os benefícios de sua inserção externa. Por este motivo, assim como no âmbito nacional a ação re-distributiva do Estado é essencial para garantir a igualdade de oportunidades, no âmbito mundial os esforços nacionais somente frutificarão plenamente se estiverem acompanhados de regras de jogo equitativas e estáveis e de uma cooperação internacional dirigida a romper as assimetrias básicas que caracterizam a ordem global.

Estas assimetrias são fundamentalmente de três tipos. A primeira, é a *altíssima concentração do progresso técnico nos países desenvolvidos* —fator que todas as escolas de pensamento econômico identificam como a fonte básica do crescimento econômico. Esta concentração implica que nesses países se localizam não só a pesquisa e o desenvolvimento como tal, mas também os setores produtivos mais estreitamente vinculados com a mudança tecnológica, que se caracterizam por seu alto dinamismo dentro da estrutura produtiva e o comércio mundial, e pelas altas rendas de

inovação (ver, a respeito, o capítulo 2). A transferência para a “periferia” dos impulsos dinâmicos que emanam do progresso técnico originado nos países do “centro” acontece através de quatro canais fundamentais: a demanda derivada de matérias-primas; a transferência para os países em desenvolvimento, dos setores produtivos que se consideram “maduros” nos países desenvolvidos; a transferência de tecnologia como tal, incluída aquela incorporada em equipamentos produtivos; e a eventual participação dos países em desenvolvimento nos setores produtivos mais dinâmicos.

Os problemas fundamentais estão associados ao fato de que, na clássica formulação de Prebisch (1951, p. 1): “A propagação universal do progresso técnico dos países originários ao resto do mundo foi relativamente lenta e irregular” (Prebisch, 1951, p. 1). A razão para isto é que cada um dos mecanismos acima mencionados está sujeito a restrições ou custos. Em seu conjunto, a demanda de matérias-primas é inelástica em relação à renda e, devido aos baixos custos de entrada nas atividades correspondentes, costuma enfrentar pressões à deterioração de seus preços, especialmente durante períodos de escasso dinamismo mundial (ver boxe 2.1 do capítulo anterior). Os setores industriais “maduros” se caracterizam por suas reduzidas margens e baixos custos de entrada; estes últimos podem gerar uma deterioração adicional de sua rentabilidade e preço, não muito diferente do que tendem a experimentar as matérias-primas durante os períodos de lento crescimento. Nestes dois grupos de setores se concentram, ademais, as pressões protecionistas no mundo desenvolvido.

As economias de escala e externas, sobre as quais concentraram sua atenção os textos clássicos sobre desenvolvimento urbano e regional e os mais recentes sobre comércio internacional, podem gerar economias de aglomeração que tendem a induzir à polarização em vez de convergência dos níveis de desenvolvimento.¹¹ Por certo, este foi um argumento destacado pelas teorias clássicas do desenvolvimento econômico em suas diferentes versões.¹²

Por sua vez, a transferência de tecnologia está sujeita ao pagamento das rendas de inovação, cada vez mais protegidas pela universalização das normas estritas de proteção da propriedade intelectual. O caráter “tácito” da tecnologia, ou seja, a incapacidade de especificá-la plenamente por sua associação íntima com o capital humano coletivo acumulado pelas empresas inovadoras, implica que não é facilmente transferível, ou que a transferência somente se torna atraente quando se realiza através da rede de subsidiárias das empresas transnacionais. A criação de conhecimento é, por excelência, uma atividade sujeita a fortes economias de aglomeração, como se reflete em sua altíssima concentração no âmbito mundial. Por isso, a oportunidade de participar em áreas mais dinâmicas está altamente restringida para os países em desenvolvimento, ou se concentra naquelas tarefas que exigem menores níveis de qualificação (a montagem eletrônica, por exemplo). As próprias economias externas associadas à educação e ao conhecimento podem, por si só, bloquear qualquer tendência à convergência nos níveis de produtividade, como foi destacado pelos textos sobre crescimento endógeno.¹³ O desenvolvimento tecnológico demanda, além do mais, vultuosos subsídios governamentais, fato que premia a maior capacidade fiscal, talvez, as menores urgências de outras demandas sobre o uso dos recursos públicos dos países desenvolvidos.

O efeito combinado desses fatores explica que tendam a prevalecer a estagnação em níveis de renda média, as convergências truncadas ou, pura e simplesmente, as divergências nos níveis de renda, em vez da convergência postulada pelas teorias convencionais de crescimento econômico. De fato, a divergência nos níveis de desenvolvimento tem continuado, apesar do impressionante processo de industrialização que os países em desenvolvimento experimentaram durante o último meio século (e a América Latina desde antes). Este processo se traduziu, portanto, em uma maior

¹¹ Ver, entre uma vasta bibliografia, Krugman (1990a); Fujita, Krugman e Venables (1999) e Rodrick, (2001a) em PNUD.

¹² Ver, entre outros, Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953), Myrdal (1957), Hirschman (1958) e, para uma visão contemporânea, Ros (2000).

¹³ Ver, além de uma vasta bibliografia, os ensaios já clássicos de Lucas (1988) e Romer (1990), assim como a ampliação desta análise ao comércio internacional de Grossman e Helpman (1991).

diversificação da estrutura produtiva do mundo em desenvolvimento, exceto nas regiões mais atrasadas. Não obstante, têm subsistido importantes assimetrias na estrutura produtiva no âmbito mundial: a alta e contínua concentração do progresso técnico nos países do centro, seu constante predomínio nas áreas mais dinâmicas do comércio internacional, e seu papel dominante na formação das grandes empresas transnacionais (quadro 3.5).

A implicação mais importante das assimetrias da economia mundial é que as oportunidades econômicas dos países em desenvolvimento continuam sendo determinadas, em grande parte, por sua posição dentro da hierarquia internacional. Existe, certamente, “propagação de progresso técnico” desde o centro, através dos canais já mencionados. Entretanto, utilizando os termos de Prebisch, essa propagação continua sendo “relativamente lenta e irregular”, e seus frutos têm sido distribuídos desigualmente nos próprios países em desenvolvimento. Dentro do “objetivo móvel” que representa a fronteira tecnológica mundial, poucos países e poucos setores e empresas conseguem mover-se de maneira suficientemente rápida para reduzir seu atraso tecnológico. Muitos outros só conseguem avançar no ritmo da fronteira, e muitos permanecem atrasados (Katz, 2000).

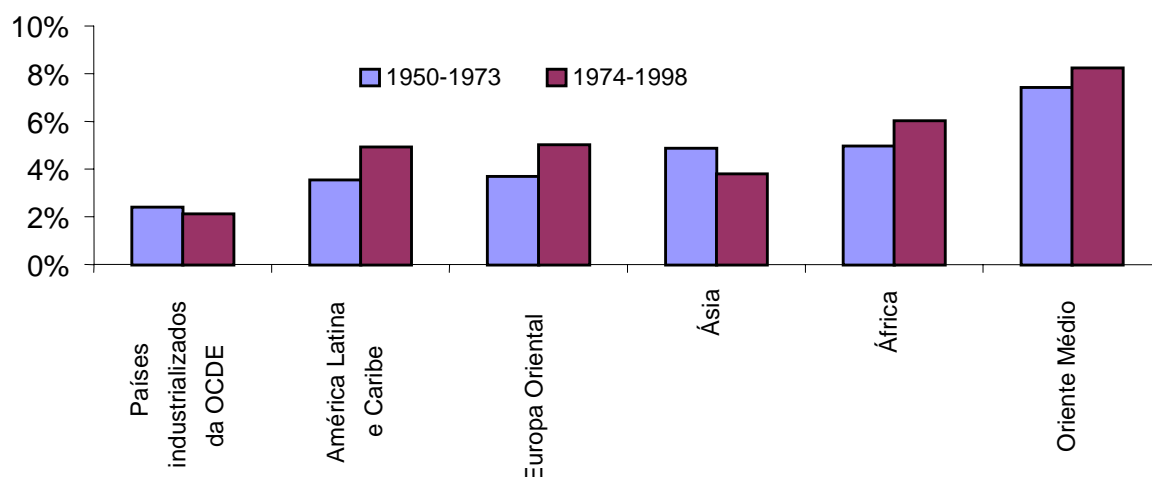
Quadro 3.5
**ASSIMETRIAS INTERNACIONAIS: PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM
DESENVOLVIMENTO NA ECONOMIA MUNDIAL**
(Porcentagens do total mundial)

	1990	1999
População	84.0	85.0
Produto interno bruto (dólares correntes)	22.3	23.8
Produto interno bruto (paridade do poder de compra)	43.6	46.9
Formação bruta de capital fixo (dólares de 1995)	23.9	24.0
Valor agregado na indústria, 1998 (dólares de 1995)		27.5
Direitos outorgados a residentes	1995	1999
Patentes	6.1	8.7
Desenhos	15.3	11.0
Marcas	33.9	21.9
Modelos de utilidade	15.3	44.4
Variedades de plantas	7.0	17.8
500 maiores empresas		1999
Número de empresas		5.0
Vendas		4.6
Ativos		3.6
Valor bursátil		5.8
Empregados		12.0
Cotas de mercado por categorias de intensidade tecnológica	1985	2000
Produtos primários	62.0	59.6
Manufaturas baseadas em recursos naturais	31.3	31.8
Manufaturas de baixa tecnologia	33.6	50.3
Manufaturas de alta tecnologia	10.8	21.4
Manufaturas de tecnologia média	16.8	36.6
Outras transações	28.8	41.6

Fonte: Cálculos da CEPAL, com base em Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial, Washington D.C., versão em CD-ROM, 2001; base de dados da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), Comunidade Andina e Fortune, 2001.

A segunda assimetria está associada à *maior vulnerabilidade macroeconômica dos países em desenvolvimento* em face dos choques externos, que contrasta, além do mais, com os menores e muito limitados instrumentos de que dispõem para fazer-lhes frente. Esta vulnerabilidade tende a aumentar com a maior integração financeira que caracteriza a terceira fase da globalização, ao mesmo tempo que se mantêm ou aumentam as vulnerabilidades comerciais, tanto aquelas associadas a flutuações dos níveis de demanda, como das relações de troca. A maior instabilidade do crescimento econômico dos países em desenvolvimento, durante a terceira fase de globalização, é o reflexo deste fato (gráfico 3.4).

Gráfico 3.4
INSTABILIDADE DO CRESCIMENTO ECONÔMICO
(Média regional do desvio-padrão do crescimento por país)



Fonte: Cálculos da CEPAL com base em dados de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos de Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2001.

As assimetrias financeiras se fundamentam em quatro características dos países em desenvolvimento: (a) a natureza das moedas nas quais está expressa a dívida externa; (b) as estruturas de prazo que proporcionam os mercados financeiros; (c) o alcance dos mercados secundários; e (d) a relação muito desfavorável entre o tamanho dos mercados financeiros desses países e as pressões especulativas que eles enfrentam. As três primeiras implicam que aqueles agentes que podem ter acesso aos mercados internacionais (o governo e as grandes empresas) enfrentam o desajuste de moedas, mas os que carecem deste acesso (as empresas médias e pequenas) se encontram diante de um desajuste de prazos e, em geral, é impossível dispor de uma estrutura financeira que evite simultaneamente ambos os riscos. Isto implica que os mercados financeiros dos países em desenvolvimento são significativamente mais "incompletos" que os internacionais e, portanto, uma parte da intermediação financeira deve ser feita, necessariamente, através do mercado internacional. Significa também que a integração financeira internacional é uma integração entre sócios desiguais (CEPAL, 2000a e 2001b, e Studart, 1996).

Por sua vez, as assimetrias macroeconômicas estão associadas ao fato de que as moedas internacionais são as dos países desenvolvidos e ao caráter procíclico dos fluxos de capital para os países em desenvolvimento. Este comportamento se fundamenta na percepção de que, com raras

exceções, os países em desenvolvimento são mercados de alto risco, sujeitos a fortes ciclos financeiros em que as fases de maior “apetite de risco” se alternam com “secas” associadas a “fugas em direção a ativos de qualidade” (ler, a respeito, o capítulo 2).

O resultado conjunto destes fatores é uma forte assimetria macroeconômica: enquanto os países industrializados têm maiores margens para adotar políticas anticíclicas,¹⁴ induzindo uma resposta estabilizadora dos mercados financeiros, as economias dos países em desenvolvimento carecem, em grande medida, dessas margens, já que os mercados financeiros tendem a aguçar o ciclo, e os atores do mercado esperam que as autoridades também se comportem de forma procíclica.

Numa perspectiva histórica, os países industrializados conseguiram se libertar, quase que totalmente, das “regras do jogo” do padrão-ouro, embora tais regras continuarão determinando o comportamento macroeconômico dos países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos se libertaram das restrições que impunham as regras do jogo do padrão-ouro, desde seu colapso definitivo na década de 1930, e vêm mantendo um importante grau de autonomia no contexto macroeconômico internacional que caracteriza a segunda e a terceira fases da globalização. Os países em desenvolvimento continuaram sujeitos a uma forte restrição macroeconômica externa durante a segunda fase de globalização e se tornaram cada vez mais vulneráveis à volatilidade financeira na terceira. Desta maneira, agravaram-se as assimetrias macroeconômicas entre centro e periferia, que já eram evidentes no final do século XIX, durante o auge do padrão-ouro (Triffin, 1968; Aceña e Reis, 2000).

Este fato foi particularmente evidente durante as freqüentes crises que os países em desenvolvimento enfrentaram nas últimas décadas, quando os mercados pressionaram os países em direção a uma “(macro)economia de depressão”, para usar a expressão de Krugman (1999). Mais precisamente, a característica central das economias dos países em desenvolvimento ante a instabilidade financeira global, é a tendência a alternar fases de uma “macroeconomia de abundância” com outras de uma “macroeconomia de depressão” (CEPAL, 2000a, vol. III, cap. 1 e 2001b). Depois da Segunda Guerra Mundial, os arranjos macroeconômicos e financeiros multilaterais, certamente trouxeram alívio conjuntural nas crises, embora suas ações sejam relativamente modestas em relação aos choques financeiros que os países em desenvolvimento enfrentam e sejam aplicadas sempre com a adoção de pacotes de austeridade. Estes arranjos têm sido, além disso, ineficazes para induzir medidas preventivas durante os períodos de auge. Sobre este tema tem-se concentrado cada vez mais a atenção nos debates internacionais que se desencadearam após a crise asiática.

Às considerações anteriores deve-se acrescentar que existe uma terceira assimetria, associada ao contraste entre a elevada mobilidade dos capitais e a restrição aos deslocamentos internacionais da mão-de-obra, especialmente daquela com menores graus de qualificação. Esta assimetria marcou a terceira fase de globalização, já que não esteve presente durante a primeira (quando houve grande mobilidade da mão-de-obra), nem durante a segunda (quando ambos os fatores mostraram escassa mobilidade). Como assinalou Rodrik (1997), as assimetrias na mobilidade internacional dos diversos fatores da produção geram tendências na distribuição da renda contra os fatores menos móveis. Além disso, afetam os países em desenvolvimento, devido à abundância relativa de mão-de-obra com baixos níveis de qualificação que caracteriza estes países. Além disso, a baixa mobilidade internacional da mão-de-obra contribui para a sobre-oferta nos mercados internacionais dos bens em que se especializavam os países em desenvolvimento —aqueles caracterizados por baixos “custos de entrada”.

¹⁴ Esta margem é certamente maior nos Estados Unidos do que em outras economias industrializadas, já que os Estados Unidos possuem a principal moeda internacional.

O "nivelamento do campo de jogo" normativo não corrige as assimetrias mencionadas, podendo até aguçar-las, tanto pela desigual capacidade institucional para assimilar e tornar efetivas tais normas, como pelos efeitos diferenciados que elas produzem sobre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. O considerável custo do desenvolvimento das instituições nacionais necessárias para implantar o Acordo de Marrakesh, que deu origem à Organização Mundial do Comércio (OMC), foi considerado como uma de suas grandes deficiências.

A distribuição desigual dos benefícios e custos do nivelamento normativo também são evidentes, particularmente porque as políticas e padrões que se vêm propagando no âmbito mundial são os dos países industrializados. A proteção da propriedade intelectual é o caso mais notório. Independentemente de suas virtudes em termos da geração de incentivos para o desenvolvimento tecnológico mundial, seus benefícios recaem, fundamentalmente, sobre os países desenvolvidos, porque nestes se concentra a maior parte da geração de tecnologia (ler, a respeito, o quadro 3.5 e o capítulo 7 deste relatório). O próprio código de subsídios da OMC premia a maior capacidade fiscal dos países desenvolvidos de destinar recursos aos propósitos autorizados, mediante o uso de instrumentos alternativos que não gerem custos fiscais (proteção tarifária, requisitos de desempenho dos investidores ou exportadores e zonas francas) e que, portanto, foram utilizados no passado de maneira generalizada pelos países em desenvolvimento. As normas sobre agricultura facilitam as formas tradicionais de proteção dos países desenvolvidos (tarifas e cotas) e também os premiam por serem os únicos com a capacidade fiscal para destinar montantes consideráveis de recursos em subsídios à agricultura. A proibição de aplicar requisitos de integração nacional aos investidores estrangeiros nos países em desenvolvimento se contradiz com a aceitação generalizada das normas de origem, que constituem outra forma de requisito de integração nacional: o uso forçado de insumos de certa origem para beneficiar-se de uma preferência tarifária.

Esta situação tem paralelo no campo financeiro. Como se reflete nos debates recentes em torno do Acordo da Basiléia sobre regulamentação bancária, o estabelecimento de padrões mais rigorosos, ou a extensão dos padrões internos dos bancos à qualificação dos credores, pode gerar uma menor oferta de fundos para os mercados qualificados como de alto risco, entre eles os países em desenvolvimento e as pequenas e médias empresas em todos os países (Reisen, 2001b; Griffith-Jones e Spraat, 2001). Além disso, o estabelecimento de mecanismos forçosos para a renegociação da dívida, sem uma disponibilidade adequada de crédito de emergência de caráter oficial, pode elevar o custo do financiamento para tais países.

Cabe destacar que este nivelamento normativo distingue a atual fase da globalização, já que nenhuma das anteriores pretendeu acompanhar um processo deste tipo. De fato, os próprios países desenvolvidos empregaram ativamente instrumentos de fomento produtivo, que hoje não são permitidos aos países em desenvolvimento (ver, por exemplo, Chang, 2001 y 2002b).

2. O surgimento e a fragilização do conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento

A criação de instituições internacionais para administrar as interdependências entre Estados constituiu uma evolução inédita do direito internacional no século XX. De fato, até o princípio do século XX, as regras do direito internacional tinham como propósito garantir a proteção da soberania das nações. Os Estados defendiam sua plena autonomia para conduzir os assuntos relacionados aos seus interesses nacionais, e se opunham fortemente a qualquer limitação a este princípio. Na verdade, estes princípios de autonomia somente se aplicavam aos poderes imperiais ou às nações independentes com suficiente poder militar, já que em muitos casos os acordos bilaterais entre nações com poder desigual resultavam na limitação da autonomia da nação de menor poder. Os acordos do século XIX, que abriram a China e Japão ao comércio internacional e que impuseram os princípios do livre comércio ao Império Otomano, são bons exemplos deste

fenômeno, bem como, e ainda de forma mais drástica, a expansão colonial e a ocupação militar de territórios estrangeiros.

O aumento das transações comerciais e financeiras entre as nações exigiu, mesmo assim, a formulação de novas regras e instituições para que os mercados internacionais funcionassem com eficiência e as nações resolvessem seus conflitos sem recorrer à força. No entanto, como já mencionado, estas instituições estavam baseadas no equilíbrio de poder entre as grandes potências. Somente depois da Segunda Guerra Mundial, com a criação das Nações Unidas e o estabelecimento do princípio de descolonização, que o conjunto dos países em desenvolvimento obtem o reconhecimento de sua autonomia e “voz” nos debates internacionais. Isto é, começaram a participar na construção da institucionalidade internacional e a dispor de mecanismos formais para apresentar suas visões sobre as assimetrias da ordem global. Esta mudança nas relações internacionais de poder e a confrontação bipolar que esteve vigente durante várias décadas foram o padrão político mundial determinante da evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento. Os elementos essenciais deste processo foram o surgimento da assistência oficial para o desenvolvimento e a introdução do princípio de tratamento preferencial aos países em desenvolvimento nos acordos comerciais.

Estas mudanças ocorreram graças ao esforço de economistas, pensadores e personalidades políticas para “criar” o conceito de desenvolvimento econômico, que se estendeu também ao âmbito do direito econômico internacional. Os juristas passaram a admitir que, como no plano interno, o princípio de condições iguais para situações econômicas e sociais profundamente distintas, de fato contribuía para aumentar as desigualdades. Por vários anos, o direito internacional econômico foi conceituado como compensador, protegendo os Estados mais fracos dos mais fortes e concedendo mais direitos aos primeiros e maiores obrigações aos segundos. Apoiados nesta noção de ação afirmativa internacional para o desenvolvimento, os governos dos países em desenvolvimento buscaram introduzir e operacionalizar a dimensão do desenvolvimento nos foros multilaterais.

Após a guerra, a reconstrução da Europa teve, porém, uma clara prioridade sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento. Isto se refletiu tanto nos fundamentos do Banco Mundial como, e em especial, na prioridade atribuída ao Plano Marshall. O fracasso latino-americano em obter uma iniciativa para a região similar ao Plano Marshall foi também um reflexo das prioridades daquele momento. Esta iniciativa só teria resposta favorável no final da década de 1950, com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e no começo da seguinte, com o lançamento da Aliança para o Progresso.

Esta história regional teve seu paralelo no âmbito internacional. De fato, a cooperação internacional para o desenvolvimento e os debates que a acompanharam iniciaram seu pleno vôo na década de 1950, e tiveram seus melhores momentos nas décadas de 1960 e 1970, com a criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), a aprovação e implantação do Sistema Generalizado de Preferências, os avanços da Assistência Oficial para o Desenvolvimento, a implantação da Estratégia Internacional de Desenvolvimento das Nações Unidas, e os debates sobre a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Não obstante, a natureza dos debates e ações desses anos foi afetada pela polarização internacional, e seus resultados concretos foram modestos.

O fracasso dos debates sobre a NOEI, no início da década de 1980, deu início a uma etapa inteiramente diferente, de desprezo pela assistência oficial para o desenvolvimento, de “graduação” dos países em desenvolvimento, especialmente os de renda média, de predomínio da homogeneização normativa sobre os princípios de tratamento preferencial, e de reformas estruturais uniformes direcionadas ao amparo de uma ampliação excessiva da condicionalidade, por parte dos organismos de Bretton Woods. O novo paradigma estabeleceu que o objetivo básico no reordenamento da economia internacional deveria garantir um “campo de jogo nivelado” que assegurasse o funcionamento eficiente das livres forças do mercado. Neste esquema, os ganhos

fundamentais para os países em desenvolvimento seriam o eventual desmonte do protecionismo dos países desenvolvidos nos setores "sensíveis", e a garantia de um desenvolvimento exportador dentro de um padrão comercial internacional com regras claras e estáveis. A correção das assimetrias internacionais só se mantinha, nesta visão, no reconhecimento da responsabilidade internacional para os países de menor desenvolvimento relativo, reproduzindo, no âmbito internacional, a visão da política social como estratégia de focalização das ações do Estado nos setores mais pobres. Nesta etapa, os resultados para os países em desenvolvimento foram igualmente modestos.

A evolução dos acordos comerciais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ilustra claramente essa transformação dos critérios de cooperação internacional para o desenvolvimento. Neste sentido, cabe recordar que, nos primeiros anos do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), entre 1948 e 1955, os países em desenvolvimento participaram dos trabalhos com os mesmos direitos e obrigações que o resto das partes. No entanto, como já foi dito no capítulo anterior, as primeiras seis rodadas de negociações do GATT favoreceram a especialização intra-industrial entre as economias desenvolvidas, enquanto os temas que exigiam ajustes internos, pela concorrência potencial dos países em desenvolvimento, como a liberalização dos produtos agrícolas ou dos produtos têxteis e de vestuário, foram removidos da agenda e das regras multilaterais do comércio. Segundo Tussie (1987/1988, p. 170): "Graças à especialização intra-industrial, foram superados alguns dos aspectos mais dolorosos do ajuste à mudança nos padrões do comércio internacional. Em vez da produção se contrair e as indústrias emigrarem para outros países, a mudança podia ser manejada dentro das empresas, ou pelo menos dentro de cada indústria. Nenhum dos países participantes na especialização intra-industrial teve que renunciar à produção ou deixar que o controle da mesma lhe escapasse das mãos."

Deste modo, após uma década de funcionamento do GATT, o Relatório Haberler concluiu, em 1958, que as barreiras impostas pelos países desenvolvidos às importações dos países em desenvolvimento eram os principais responsáveis pelos problemas comerciais destes.¹⁵ Com base neste relatório, se criou o Comitê III no GATT, para identificar as medidas comerciais que restringiam as exportações dos países menos desenvolvidos, e iniciar um programa de redução dessas barreiras. Em 1963, após cinco anos de operação do Comitê, sem progressos aparentes, os países em desenvolvimento conseguiram obter uma resolução no GATT, exigindo um Programa de Ação, que consistia no congelamento de todas as novas tarifas e barreiras alfandegárias, na eliminação das tarifas para produtos primários tropicais, e na adoção de um calendário de redução e eliminação de tarifas para os produtos semiprocessados e processados.¹⁶ Na realidade, os países em desenvolvimento não exigiam outra coisa, à exceção da aplicação dos princípios do Acordo Geral e uma maior coerência entre as políticas dos grandes países e seu discurso em prol da liberalização do comércio (Dam, 1970). Todavia, no início da Rodada Uruguai, três décadas mais tarde, a maior parte das barreiras identificadas pelo Comitê III continuava sendo utilizada pelos países desenvolvidos.

Em 1964 foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento e, em novembro do mesmo ano se aprovou a Parte IV do GATT, sobre Comércio e Desenvolvimento, que constituía o quadro normativo para o trabalho do Comitê de Comércio e Desenvolvimento. Estas atividades se mantiveram, porém, no âmbito meramente simbólico. Mais tarde, em 1968, os países em desenvolvimento conseguiram estabelecer o Sistema Geral de Preferências (SGP), sob os auspícios da UNCTAD. Posteriormente, durante as negociações da Rodada de Tóquio, já na década de 1970, as ações de um grupo coordenado de países em desenvolvimento, com destaque para os diplomatas latino-americanos, conseguiram a inclusão da chamada "cláusula de habilitação", que ofereceu uma base jurídica mais sólida ao tratamento

¹⁵ O grupo de especialistas que elaborou este relatório foi integrado por Gottfried Haberler, James Meade, Jan Tinbergen e Roberto Campos.

¹⁶ Segundo Srinivasan (1996), comenta que alguns elementos deste programa de ação ainda compunham a agenda negociadora dos países em desenvolvimento vinte anos mais tarde, na reunião ministerial do GATT de 1982.

diferencial e mais favorável por parte dos países desenvolvidos.¹⁷ Não obstante, o SGP foi definido como de aceitação voluntária para os países desenvolvidos, e as preferências não foram consolidadas no GATT (Michalopoulos, 2000), motivo pelo qual as concessões podiam ser retiradas unilateralmente, sem direito a ações de represália comercial.

Em retrospectiva, ao longo da história do GATT os governos dos países desenvolvidos não ofereceram resistência para acomodar as demandas dos países em desenvolvimento para um tratamento preferencial, enquanto isto não lhes exigia mais do que uma certa permissividade para os regimes comerciais mais fechados nos países em desenvolvimento, em especial quando a restrição se restringia aos bens e não aos capitais e empresas transnacionais. Todavia, os países desenvolvidos nunca aceitaram as exigências para um acesso mais seguro e estável em seus próprios mercados. Em consequência, gradualmente diminuía a importância real do tratamento especial e diferenciado, já que o acesso preferencial para os países em desenvolvimento nunca se converteu em obrigações contratuais.

Paralelamente ao reconhecimento progressivo das especificidades do desenvolvimento por parte da comunidade internacional, novos fatores foram ganhando força e impulsionaram o sistema multilateral em outra direção. Por um lado, a redução tarifária deu maior visibilidade aos impactos das políticas comerciais e industriais, enquanto a necessidade de incidir sobre as medidas não-tarifárias foi eliminando gradualmente a tolerância à diversidade de políticas nacionais, que foi o elemento central no consenso internacional para criar e manter o sistema multilateral de comércio. Por outro lado, devido à desaceleração do crescimento e à transformação dos países desenvolvidos, estes diminuíram seu apoio às ações definidas em favor dos países em desenvolvimento, no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento.

O contexto das negociações da Rodada Uruguai foi particularmente adverso para os países em desenvolvimento. A preparação desta Rodada marcou um ponto de inflexão significativo em sua capacidade negociadora, porque a reunião ministerial do GATT de 1982, quando alguns países desenvolvidos indicaram sua intenção de aprofundar o processo de liberalização iniciado na Rodada Tóquio, foi precedida pelo anúncio da insolvência financeira do México. Grandes devedores, como o Brasil e a Argentina, não ignoravam a fragilidade de sua posição negociadora, que se manteve ao longo da década de 1980.¹⁸ Os problemas institucionais que os governos enfrentavam impediram um maior envolvimento da sociedade no debate diplomático comercial; além disso, a insuficiente capacidade técnica e de negociação contribuiu para que estes países mantivessem a agenda tradicional de acesso aos mercados e uma posição defensiva em relação aos novos temas.

Impulsionados por fatores internos, mas também pressionados pelos programas de reformas estruturais promovidos pelas entidades financeiras multilaterais, muitos países em desenvolvimento iniciaram o processo de liberalização unilateral de suas economias.¹⁹ No final da Rodada, consolidaram quase a totalidade de suas estruturas tarifárias e renunciaram, em sua maioria, às reivindicações por uma maior autonomia para elaborar e executar políticas de investimento e diversificação produtiva, incluindo o uso de restrições comerciais para fazer frente a crises da balança de pagamentos.²⁰ As disposições de tratamento especial e diferenciado nos acordos da

¹⁷ A “Cláusula de Habilitação”, denominada “Decisão sobre o Tratamento Diferencial e Mais Favorável e Participação mais Ampla dos Países em Desenvolvimento”, constituiu a base legal para o Sistema Geral de Preferências (SGP) e para o Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC).

¹⁸ Ver Abreu (1993), Jara (1993) e Tussie (1993) sobre a capacidade negociadora e as posições negociadoras dos países devedores.

¹⁹ Ver Saéz 1999 para uma análise das negociações e Krueger e Rajapatirana (1999) para uma revisão da política do Banco Mundial para promover reformas comerciais.

²⁰ Vários países (Bolívia, Costa Rica, El Salvador, México e Venezuela, entre outros) consolidaram suas tarifas alfandegárias antes do final da Rodada Uruguai, como parte dos compromissos exigidos para sua adesão ao GATT (Jara, 1993, p. 17). As obrigações do “Entendimento relativo às disposições do Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1994 em relação ao balanço de pagamentos” tornam muito mais restritivo o uso de medidas quantitativas, devido a problemas de balanço de pagamentos (GATT, 1994). Em 1995, o Comitê de Restrições do Balanço de Pagamentos da OMC não aceitou os argumentos do Brasil para impor restrições tarifárias para controlar problemas de curto prazo do balanço de pagamentos (ver documento WT/BOP/R/7, de 24 de novembro de 1995, na página da web da Organização Mundial do Comércio (OMC)).

Rodada Uruguai se limitaram a alguns prazos mais longos para o cumprimento dos compromissos incluídos nos acordos e programas de assistência técnica.²¹ De certa forma, voltou-se ao início das atividades do GATT, com a percepção de que a expansão do comércio, a partir de sua liberalização, deveria ser suficiente para promover o crescimento e o desenvolvimento de todas as partes.

Os debates e negociações internacionais mais recentes deixam entrever o início de uma nova etapa, embora suas características ainda não se delinearam plenamente. Um conjunto de fatores contribuiu para este resultado: a Iniciativa para os Países Pobres muito Endividados, lançada no final da década passada; o compromisso de alguns países industrializados de frear a tendência à diminuição da assistência oficial para o desenvolvimento; os debates em torno do desequilíbrio dos resultados da Rodada Uruguai, e os problemas de aplicação dos acordos da OMC; a prioridade atribuída aos temas de desenvolvimento na rodada de negociações da OMC, iniciada em Doha, em novembro de 2001; a posição crítica ante a excessiva ampliação da condicionalidade, em consequência dos programas de ajuste estrutural durante a crise da dívida, os processos de transição das economias da Europa Central e Oriental, e a crise asiática; a aceitação formal do princípio do “sentido de propriedade” (*ownership*) das políticas econômicas e sociais dos países em desenvolvimento nas políticas de cooperação internacional e nos créditos dos organismos multilaterais; o repúdio à homogeneização de políticas, que inclui, em parte, os próprios organismos surgidos de Bretton Woods que a impulsionaram no passado; e, no debate de políticas, a crítica generalizada ao “Consenso de Washington”. De fato, muitas destas posições são compartilhadas pelos principais organismos de cooperação financeira internacional (FMI, 2001b; Banco Mundial, 2002a).

O momento é, portanto, particularmente propício para um debate construtivo sobre a cooperação para o desenvolvimento. Esta cooperação deveria corrigir as assimetrias básicas de ordem econômica internacional no contexto de uma economia mundial que é hoje muito mais aberta do que nas décadas de 1960 e 1970, quando ocorreram os debates sobre cooperação para o desenvolvimento. A Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000a) talvez seja a expressão mais plena da nova visão sobre a relação entre paz, democracia e desenvolvimento, sobre cuja base se pode perfilar uma nova etapa da cooperação internacional para o desenvolvimento.

²¹ Segundo a OMC, os Acordos da Rodada Uruguai contêm 97 disposições de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, que podem ser classificados em seis categorias: (i) disposições com o sentido de aumentar as oportunidades de comércio; (ii) disposições que requerem que os membros da OMC resguardem os interesses dos países em desenvolvimento membros da OMC; (iii) flexibilidade para o cumprimento das obrigações; (iv) períodos de transição; (v) assistência técnica; e (vi) disposições relacionadas com medidas para ajudar os países de menor desenvolvimento relativo (ver o portal da OMC).



Capítulo 4

Uma agenda para a era global

A partir das análises apresentadas nos capítulos anteriores, descrevemos alguns elementos fundamentais de um melhor ordenamento internacional em matéria econômica, social e ambiental. O ponto de partida desta proposta é o reconhecimento de que a América Latina e o Caribe devem adotar uma agenda positiva para a construção de uma nova ordem internacional, além de se comprometerem, efetivamente, a implantá-la. Isto reflete uma lição essencial da história: a mera resistência e, portanto, as agendas negativas adotadas em resposta a processos que têm raízes tão profundas como o atual processo de globalização acabaram fracassando. Portanto, as alternativas desejáveis são o desenvolvimento de uma globalização mais sólida e a melhor inserção neste processo.

A agenda proposta procura superar as deficiências manifestadas pelas atuais instituições. Com efeito, estas demonstraram, em primeiro lugar, uma inquietante incapacidade de produzir uma oferta adequada de bens públicos globais. A isto se agregam as tendências distributivas adversas observadas em todo o mundo e a evidência da falta ou debilidade de âmbitos institucionais que garantam a solidariedade internacional. Estas características indicam que a globalização necessita de novas instituições, que conciliem um manejo mais eficiente da interdependência global, com a adoção de princípios claros e sólidos de solidariedade internacional. Somente assim será possível, como se expressa na Declaração do Milênio das Nações Unidas, "conseguir que a mundialização se converta em uma força positiva para todos os habitantes do mundo" (Nações Unidas, 2000a).

Apesar de sua reconhecida importância, a estruturação de uma nova ordem global enfrenta grandes obstáculos. O primeiro deles é a ausência de princípios compartilhados pelos principais atores envolvidos. O segundo é a desigual influência dos que intervêm no processo, que reflete as relações assimétricas de poder características da sociedade global. O terceiro é a dificuldade para criar coalizões internacionais que compensem tais desigualdades, seja mediante alianças dos países em desenvolvimento, ou de alianças internacionais dos setores sociais que se sentem afetados pelo processo de globalização. A tudo isto se soma o que o capítulo 1 identifica como uma característica central e paradoxal do mundo atual: o contraste entre problemas globais e processos políticos que continuam sendo essencialmente nacionais e locais.

Por conseguinte, a estruturação de uma nova ordem institucional deve enfrentar enormes desafios. Este capítulo apresenta, em primeiro lugar, os quatro princípios básicos para a criação de uma melhor ordem global: objetivos compartilhados; normas e instituições que respeitem a diversidade; complementaridade entre entidades nacionais, regionais e internacionais, e participação equitativa e regras apropriadas de governabilidade internacional. A segunda seção reúne as propostas de configuração de estratégias nacionais para fazer frente à globalização: estabilidade macroeconômica num sentido amplo, criação de competitividade sistêmica, sustentabilidade ambiental e políticas sociais ativas. A terceira destaca o papel crucial que corresponde às entidades regionais num mundo global. A quarta e última apresenta alguns dos principais temas que, na opinião da CEPAL, deveriam integrar a agenda global: provisão de bens públicos, correção de assimetrias da ordem global (financeiras e macroeconômicas, de caráter produtivo e tecnológico, e de mobilidade de fatores) e consolidação de uma agenda social internacional baseada nos direitos.

Os capítulos incluídos na Parte II deste livro oferecem diagnósticos complementares, que se referem especificamente à América Latina e ao Caribe, além de descrever, em detalhes, alguns dos elementos desta agenda.

I. Princípios básicos para a construção de uma melhor ordem global

1. Três objetivos essenciais: fornecer bens públicos globais, corrigir as assimetrias internacionais e incorporar firmemente uma agenda social mundial baseada nos direitos

A globalização colocou mais em evidência a necessidade de certos "bens públicos globais", entre outros a defesa da democracia (e, por conseguinte, dos direitos civis e políticos), a paz, a segurança (incluindo o combate ao terrorismo), o desarmamento, a justiça internacional, a luta contra a delinquência e a corrupção internacionais, a sustentabilidade ambiental, a mitigação e futura erradicação das epidemias, e a cooperação sanitária em geral, a eliminação do problema mundial das drogas, a acumulação de conhecimento humano, a diversidade cultural, a defesa dos espaços comuns, a estabilidade macroeconômica e financeira global e, mais em geral, o desenvolvimento de uma institucionalidade que sirva de âmbito adequado para a interdependência econômica (Kaul, Grunberg e Stern, 1999).¹ No entanto, há um indiscutível contraste entre o reconhecimento deste fato e a debilidade das estruturas internacionais destinadas a proporcionar esse tipo de bens, assim como o volume de recursos destinados ao cumprimento dessa função.

Disso se deduz que a prestação de apoio aos organismos internacionais necessários para proporcionar ou coordenar a provisão de bens públicos globais é essencial. Neste contexto cabe

¹ A linha divisória entre "bens públicos", em sua definição tradicional —bens cujo consumo não é excludente— e bens com grandes externalidades é difusa, motivo pelo qual, na enumeração, se incluem alguns (os espaços comuns, muitas formas de expressão cultural e conhecimento humano, entre outros) que não correspondem exatamente à definição clássica.

destacar o conceito de coordenação, que prevalece sobre o de provisão porque, em muitos casos, o âmbito regional pode ser o mais apropriado para seu fornecimento e, também, porque os esforços solidários das organizações não-governamentais e do setor privado devem ser canalizados nesta direção. Por este motivo, a provisão de bens públicos globais, em geral, não é produto de organismos isolados, mas da operação eficiente de redes de instituições de diferentes índoles.

A necessidade de destinar recursos apropriados para o financiamento da provisão de bens públicos globais foi ressaltada em vários relatórios recentes (Nações Unidas, 2000b; Zedillo e outros, 2001a). Em relação a isto, cabe destacar a importância de distinguir claramente, entre essas, contribuições e a assistência oficial para o desenvolvimento, bem como reconhecer que todos os países devem contribuir para financiar os bens públicos globais, em conformidade com o princípio de “responsabilidades comuns mas diferenciadas”, consagrado na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992).

Evidentemente, a provisão de bens públicos não é o único objetivo da agenda internacional. A ela devemos agregar outros dois propósitos complementares: a superação das assimetrias da ordem global, e a formulação de uma agenda social internacional baseada nos direitos. Estes propósitos poderiam ser incluídos na agenda de provisão de bens públicos, mas isso provocaria confusão porque, em última instância, supõe a equitativa distribuição de bens estritamente privados. De fato, o fornecimento de bens públicos e o papel redistributivo correspondem a funções clássicas mas diferentes do Estado. Por outro lado, a superação das assimetrias internacionais e a agenda social baseada nos direitos respondem a enfoques diferentes: enquanto a primeira está orientada a corrigir as disparidades entre países, a segunda tem como destinatários diretos os cidadãos.

A correção das assimetrias da ordem global implica reconhecer que a aplicação das mesmas medidas (“nivelamento do campo de jogo”) a situações muito distintas, como as que ocorrem num sistema internacional hierarquizado, contribuem para aumentar as desigualdades. Segundo as considerações expostas no capítulo anterior, isso exige incluir na agenda global ações simultâneas em três frentes. Em primeiro lugar, criar mecanismos que acelerem os impulsos dinâmicos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, através do comércio internacional e da transferência de tecnologia. Em segundo lugar, contribuir, através das instituições financeiras internacionais, para aumentar as margens dos países em desenvolvimento para adotar políticas macroeconômicas anticíclicas, resistir à concentração de crédito no âmbito internacional, e acelerar o desenvolvimento financeiro desses países. Em terceiro lugar, garantir que a mobilidade internacional de mão-de-obra receba a mesma atenção na agenda global que a outorgada ao movimento internacional de capitais.

O desenvolvimento de uma agenda social internacional exige, por sua vez, que todos os integrantes da sociedade global sejam reconhecidos como cidadãos do mundo e, portanto, como depositários de direitos. As expressões mais concretas destes são as declarações internacionais de direitos: civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, trabalhistas, da mulher, das crianças, dos diversos grupos étnicos e o direito ao desenvolvimento.² Os compromissos assumidos pelos países nas cúpulas mundiais, alguns dos quais recebem especial importância na Declaração do Milênio das Nações Unidas, são complementares a esses corpos jurídicos. Neles se reconhece, também, que a responsabilidade pelo cumprimento de suas disposições depende, fundamentalmente, nas nações. No entanto, enquanto compromissos internacionais, devem ser gradualmente exigíveis no âmbito internacional, dado que somente dessa maneira poderão contribuir para o desenvolvimento de uma

² O direito ao desenvolvimento foi consagrado na resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 41/128, de 4 de dezembro de 1986. A resolução define este direito como “um processo global econômico, social, cultural e político, que tende ao melhoramento constante do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios que dele derivam”. Sengupta (2001) destaca os componentes de justiça e equidade intrínsecos deste direito, e a necessidade de que os países velem para que sua taxa de crescimento não só seja razoável, mas também sustentável, e que não signifique violação de nenhum direito humano, nem um retrocesso nos indicadores de realização. A respeito, veja também Artigas (2001).

autêntica cidadania mundial. Nesse processo deve-se levar em conta a tensão entre identidade cultural e globalização; portanto, a agenda deve responder ao desafio de conciliar os princípios de igualdade, que inspiram as declarações dos direitos humanos, com o "direito de ser diferente".

Os três objetivos centrais da agenda global já mencionados correspondem ao reconhecimento de que a interdependência implica que a atenção dos interesses de todos depende, em última instância, de um "pacto social global". Este princípio, foi amplamente aceito na constituição das nações, presuppõe o reconhecimento de que a esfera econômica não pode estar separada do tecido social e político; portanto, para sobreviver e prosperar, as forças do mercado devem se enquadrar num ordenamento institucional baseado em valores e propósitos sociais mais amplos e inclusivos.

O ordenamento internacional vigente tem grandes lacunas em termos de capacidade de consecução dos três objetivos mencionados. As Nações Unidas constituem o âmbito institucional apropriado para um diálogo orientado a velar pela coerência global do sistema, e a preencher as lacunas existentes na cooperação internacional. No entanto, as instâncias decisórias e a capacidade executiva em campos específicos correspondem a múltiplas entidades especializadas, não somente globais, mas também regionais e nacionais.

2. Regras e instituições globais que respeitem a diversidade

O caráter nacional e local das políticas tem profundas conseqüências para o ordenamento internacional. Significa que, apesar do processo de globalização, a nação e o mundo local continuarão sendo os espaços da vida democrática por muito tempo. Por conseguinte, o objetivo essencial das instituições globais deveria ser o reconhecimento e manejo positivo da interdependência, embora deva garantir, em última instância, responsabilidades e políticas nacionais, por se admitir que a soberania continua recaindo nos povos organizados em nações.

Um dos corolários destes princípios é a falta de sentido de fomentar a democracia, quando não se permite que os processos nacionais de representação e participação influam na determinação das estratégias de desenvolvimento econômico e social (Ocampo, 2001a). Por este motivo, o respeito à diversidade, dentro dos limites da interdependência e, portanto, o respeito ao bem comum da "sociedade cosmopolita", é um elemento crucial de uma ordem internacional democrática.³

Esta visão é coerente com a idéia de que o desenvolvimento institucional ("capital institucional"), a construção de consensos sociais ("capital social"), a formação de capital humano e de capacidade tecnológica ("capital de conhecimento") são processos essencialmente endógenos. Além disso, implica o reconhecimento de que não existe um caminho único que conduza ao desenvolvimento e à integração com a economia global. As diversas opções existentes obedecem à história política e institucional de cada país, e aos diferentes desafios e requisitos que devem ser respondidos (Albert, 1992; Rodrik, 1999a e 2001b; CEPAL, 2000a).

Este princípio foi reconhecido nas concepções mais recentes da cooperação para o desenvolvimento, que insistem em que sua eficácia depende do "sentido de propriedade" (*ownership*) das políticas nacionais. Também foi aceito como um requisito essencial da assistência oficial para o desenvolvimento e das políticas dos organismos financeiros internacionais (OCDE/DAC, 1996; Banco Mundial, 1999b e FMI, 2001b). No entanto, em muitos casos está acompanhado de práticas que o ignoram, e através das quais se procura, inclusive, forçar esse "sentido de propriedade" com relação às políticas que os organismos internacionais consideram apropriadas. Contudo, o "sentido de propriedade" estabelece a regra básica para o funcionamento

³ Convém recordar o apelo de Kant à constituição, através de um pacto entre Estados, de uma sociedade cosmopolita. Kant foi um dos primeiros filósofos a propor a extensão do pacto social à associação dos Estados, desde que estes cumprissem a "cláusula republicana", ou seja, que fosse garantida a liberdade e os direitos individuais, a divisão de poderes, a supremacia da lei e o sistema representativo de governo.

dos organismos internacionais: seu papel não é substituir, mas respaldar os processos decisórios nacionais.

3. Complementaridade do desenvolvimento institucional global, regional e nacional

Diante da falta de instituições adequadas, a globalização tem demonstrado ser uma força desintegradora. No âmbito nacional, há regiões, setores produtivos e grupos sociais “ganhadores” e “perdedores” no intenso processo de “destruição criativa” descrito por Schumpeter em andamento no mundo inteiro (CEPAL, 2000a). Ao mesmo tempo em que esse processo acentua a heterogeneidade dentro dos países, enfraquece a capacidade do Estado de garantir a coesão do conjunto. A isto se une o fato de que, devido às poderosas forças centrípetas que se manifestaram na economia global ao longo de vários séculos (Prebisch, 1987), os países em desenvolvimento centralizam sua atenção na conquista dos mercados dos países industrializados e competem entre si para atrair investidores suscetíveis de realocização. Isto relega a um segundo plano o fomento da integração, com o fim de formar unidades econômicas de maior tamanho. Diante dessas forças, é necessário fomentar uma complementaridade efetiva entre desenvolvimento institucional global, regional e nacional.

Os debates internacionais serviram para construir um amplo consenso sobre a influência fundamental que as estratégias nacionais exercem na determinação do êxito ou fracasso dos países em sua incorporação à economia mundial. Essas estratégias são, também, essenciais para corrigir os efeitos desintegradores que a globalização tem sobre os países e, como já foi dito, são a expressão mais importante da democracia na era global.

Contudo, se não existir um contexto internacional apropriado, a oferta de bens públicos globais será inadequada e terá conseqüências negativas para o desenvolvimento nacional. Além disso, se não forem atacadas diretamente as acentuadas tendências à desigualdade internacional que prevaleceram nos dois últimos séculos, os esforços nacionais podem resultar relativamente ineficazes. Especificamente, podem chegar a acentuar a heterogeneidade entre países, setores produtivos e grupos sociais “ganhadores” e “perdedores”, dentro de um contexto de crescimento do mundo em desenvolvimento que continuará sendo, em seu conjunto, frustrante.

Tanto a esfera regional como a sub-regional têm uma função crítica de intermediação entre as ordens global e nacional. No entanto, este âmbito em que pode ocorrer um “regionalismo aberto”, de acordo com a terminologia da CEPAL (1994), foi ignorado ou abertamente considerado negativo nas principais propostas sobre reforma econômica e social internacional. Há pelo menos quatro argumentos que reafirmam a importância desta esfera intermediária.

O primeiro é a complementaridade existente entre as instituições mundiais e as regionais numa comunidade internacional heterogênea. A defesa da democracia, da paz e do desarmamento são exemplos de esferas nas quais, em vista da heterogeneidade internacional, é aconselhável que a provisão dos bens públicos correspondentes caiba a um conjunto de organizações mundiais e regionais. Outro exemplo é a defesa de ecossistemas estratégicos e múltiplas instâncias econômicas, como a coordenação das políticas macroeconômicas e de outras que serão examinadas mais adiante.

O segundo se relaciona com a grande desigualdade existente entre os atores que intervêm nos processos globais. Em termos políticos, isto implica, em primeiro lugar, que a voz dos países menores dentro da ordem global terá muito mais força, ou provavelmente só seja levada em conta, se for considerada no plano regional. Isto se relaciona tanto com o desenvolvimento de novas normas como com a defesa de seus interesses no âmbito das normas já definidas. De fato, o paradoxo do sistema global reside no fato de que essas normas globais são mais importantes para os países pequenos, que são, porém, os que têm menor capacidade para influir na sua formulação e defesa. Em compensação, os atores mais influentes tentam evadir os compromissos ou obrigar

outros atores a aceitarem suas próprias regras. Esses problemas só podem ser solucionados mediante uma adequada organização dos países menores.

O terceiro argumento, intimamente relacionado com os dois anteriores, é o maior "sentido de propriedade" que despertam as instituições regionais e sub-regionais. Certamente, existem argumentos discrepantes, segundo os quais o poder das instituições regionais e sub-regionais é limitado em comparação com o poder de seus membros. Por este motivo, a validade do argumento depende do grau de profundidade dos acordos regionais, fator determinante de sua eficácia.

Por último, devido à crescente interdependência existente no âmbito mundial, em algumas áreas a autonomia foi deslocada para a esfera sub-regional ou regional. Este fato tem-se manifestado no âmbito da política macroeconômica. Também se tornou evidente na regulamentação da concorrência e dos serviços públicos em resposta à ação das empresas transnacionais. Em todos esses campos o âmbito regional está se convertendo na esfera crucial para exercer certo grau de autonomia, e é possível que este fenômeno se acentue cada vez mais.

A conclusão mais importante desta análise é que a provisão de bens públicos globais deve se realizar por meio de uma rede de instituições mundiais e regionais, em lugar de circunscrever-se a uma ou poucas instituições de alcance mundial. Um sistema desta natureza não só pode ser eficiente, mas também mais equilibrado em termos de relações de poder. Concretamente, é o sistema que mais favorece os países menos poderosos dentro da ordem global.

A autêntica construção de uma nova arquitetura internacional é produto do efeito conjunto das reformas das instituições globais e regionais. Lamentavelmente, grande parte das propostas apresentadas nos últimos anos, no campo financeiro e sobretudo no social, consistem quase exclusivamente na adequação das estruturas nacionais às características da era global. Isto significa que essas propostas não se referem realmente à arquitetura internacional, mas à nacional, o que constitui sua debilidade fundamental.

4. Participação eqüitativa e regras adequadas de governabilidade

A inadequada participação dos países em desenvolvimento nas instituições econômicas internacionais tem sido um dos temas mais debatidos nos últimos anos. Em alguns casos, entre os quais a elaboração de normas financeiras, a participação é nula ou muito reduzida; não é coerente com seu peso econômico e, menos ainda, com a magnitude de sua população, argumento apresentado particularmente com relação ao poder de voto em algumas instituições. Além disso, em certos casos, as decisões são tomadas por consenso, embora os acordos respondam a outra dinâmica, como tem sido dito em relação ao sistema mundial de comércio. Por último, vários analistas consideram que o custo da participação ativa num ordenamento mundial complexo pode ser proibitivo para os países mais pobres e pequenos.

Esta série de circunstâncias sublinha a importância de garantir uma participação adequada nos processos decisórios no âmbito internacional. No caso dos países pobres e pequenos, exige uma discriminação positiva por parte da comunidade internacional. Como mencionado na seção anterior, também exige esforços dos países menores para se organizarem em torno de suas instituições regionais ou sub-regionais.

Outro elemento digno de menção neste contexto é a preferência por mecanismos institucionais nos quais o maior número possível de atores participe ativamente. Isto significa fundamentalmente que, ainda que os agrupamentos de países com interesses particulares ou propósitos específicos possam desempenhar um papel positivo na consolidação de consensos, não

deveriam se converter num substituto dos mecanismos regulares; pelo contrário, deveriam utilizá-los como meio para que os países canalizem suas opiniões.⁴

Neste contexto, também é essencial a adoção de regras adequadas de governabilidade. Os princípios formulados nos países, tanto em matéria de governabilidade democrática como empresarial, podem servir de base para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de instituições mundiais (Marfán, 2002). Neste âmbito não existem receitas únicas, já que as constituições, leis, normas e tradições variam de um contexto histórico para outro, e vão evoluindo com o passar do tempo. No entanto, as formas de governabilidade mais eficazes e legítimas se baseiam em princípios comuns, que não surgem espontaneamente, mas exigem um esforço explícito de institucionalização.

Neste sentido, cabe destacar quatro princípios de governabilidade. O primeiro consiste em atribuir as funções governamentais a uma entidade com capacidade executiva, em lugar de atribuí-las a uma assembléia. De acordo com o segundo, os direitos civis dos governadores têm prioridade sobre as normas e regulamentos impostos pelos diversos níveis de governo. Com tal propósito, os direitos das minorias devem estar claramente consagrados, tendo presente que sua identificação e seu reconhecimento como direitos fundamentais são fruto de um processo de aprendizagem. Segundo o terceiro princípio, as autoridades devem informar, periodicamente, como resguardaram os interesses da comunidade e respeitaram os direitos de todos os seus membros. A transparência e a provisão oportuna de informação e, em termos mais gerais, a prestação de contas (*accountability*) são elementos essenciais desse processo comunitário. Conforme o quarto princípio, as autoridades devem se submeter ao escrutínio e à auditoria de entidades independentes, de confiança das minorias, e que, apesar de não governarem, têm o direito de fiscalizar quem detém o poder. Ademais, as entidades encarregadas de velar pelo respeito aos direitos devem ter a faculdade de punir os transgressores.

Um bom exemplo de aplicação destes princípios é a governabilidade política numa democracia representativa, na qual o poder executivo é exercido pelos representantes da maioria eleitoral. O executivo deve respeitar os direitos básicos do cidadão, consagrados na constituição e nas leis, aplicáveis a todos os cidadãos por igual, e, periodicamente, deve prestar contas dos fins e meios usados em sua gestão. A fiscalização de seus atos e o respeito aos direitos dos cidadãos e às leis é exercida por instâncias independentes. Dentro destas, destaca-se a auditoria exercida pela oposição no parlamento.

Outro exemplo da aplicação destes princípios é a governabilidade empresarial. Neste caso, os acionistas majoritários controlam a diretoria da empresa e sua administração, enquanto a atomização e variedade dos acionistas minoritários dificulta sua organização eficaz. Uma boa governabilidade empresarial visa a evitar o recebimento de benefícios desproporcionais ao número de ações que possui por parte de quem exerce o controle. Com tal fim, deve-se impor aos executivos e à diretoria normas sobre transparência e provisão oportuna de informação, junto à atribuição de responsabilidades. Também pode-se recorrer a avaliadores independentes, como empresas de auditoria externa e comitês internos de auditoria, normalmente integrados por diretores eleitos pelos acionistas minoritários, que complementam o trabalho de sanção das transgressões desempenhados pelos órgãos reguladores e pelo poder judicial.

A governabilidade da globalização também poderia ser substancialmente relevada se evoluísse de acordo com os princípios anunciados. Sem dúvida, as grandes nações lideram o processo de globalização e têm uma posição dominante nas instituições financeiras internacionais, nas quais o poder de voto está vinculado às contribuições de capital. As similaridades limitam-se a este âmbito, já que os demais princípios não estão claramente estabelecidos. Por exemplo, não é evidente que o controle que exercem os países maiores esteja legitimado pelo respeito aos direitos

⁴ Em relação à proliferação de grupos que se ocupam de temas financeiros ver, entre outros, Culpeper (2000).

de todos os países. Tampouco há uma institucionalidade aceita por todos, que permita velar pelo respeito aos direitos das nações com menor poder. Em muitos casos, não há sequer uma noção clara destes direitos.

A aplicação dos princípios mencionados para ressaltar a governabilidade da globalização exige, portanto, que se consagre o predomínio dos direitos básicos dos países em desenvolvimento, especialmente dos menores; que se institucionalizem mecanismos de prestação de contas e se fortaleça a auditoria através de instituições que inspirem confiança em todos os atores. Isto implicaria limitar o poder dos países que exercem maior controle, mas somente assim se poderá melhorar o ordenamento da globalização. Um de seus frutos mais importantes será o maior compromisso dos países em desenvolvimento com a institucionalidade global, graças a um reforço do sentido de propriedade.

II. Estratégias nacionais para a globalização

1. O papel e os elementos básicos das estratégias nacionais

Como destacam reiteradamente os textos sobre desenvolvimento institucional dos últimos anos, toda estratégia de desenvolvimento na era global deve ter como pilares pactos sociais sólidos e democráticos, que garantam a estabilidade política, sistemas locais não discricionários e formas de comportamento dos agentes que assegurem os contratos e a constituição de uma burocracia estatal imparcial e relativamente eficiente. Estes são, também, fatores básicos de um clima adequado de investimento.

Não obstante, estes elementos institucionais de caráter geral são insuficientes; de fato, constituem o pano de fundo do processo de desenvolvimento, mas não explicam os impulsos concretos que conduzem ao crescimento nos países em desenvolvimento nem tampouco, em muitos casos, seu esgotamento.⁵ As estratégias adotadas pelos países na era global devem ter no mínimo quatro elementos essenciais: i) políticas macroeconômicas destinadas a reduzir a vulnerabilidade macroeconômica e facilitar o investimento produtivo; ii) estratégias voltadas para o desenvolvimento da competitividade sistêmica; iii) um enérgico reconhecimento das prioridades da agenda ambiental que, por seu caráter, é essencialmente global; e iv) políticas sociais muito ativas, especialmente de educação, emprego e proteção social (CEPAL, 2000a, 2000b, 2001b e CEPAL/PNUMA, 2001).

Em nenhum destes campos existem modelos de validade universal; assim, há um amplo campo de ação para a aprendizagem institucional e, sobretudo, para a democracia. Um dos grandes erros cometidos no último quarto do século XX foi fomentar a adoção de soluções únicas em todos esses campos, baseadas no princípio de máxima liberalização dos mercados. A tendência a equiparar integração bem-sucedida no mundo global com liberalização econômica leva a ignorar a natureza de muitas estratégias igualmente bem-sucedidas que não se baseavam na liberalização irrestrita dos mercados, mas em diversas formas de articulação virtuosa de Estado e mercado. Cabe acrescentar que também é equivocada a atitude oposta, ou seja, a intenção de reviver padrões que deram bons resultados em períodos de menor integração da economia mundial, mas que correspondem a etapas claramente superadas do desenvolvimento da economia mundial.

2. A estratégia macroeconômica

O que ocorreu na América Latina e no Caribe no último quarto do século XX demonstra que todas as formas de desequilíbrio macroeconômico são onerosas em termos econômicos e sociais, o

⁵ Segundo a terminologia de Maddison (1991), esses fatores se referem à "causalidade última" e não à "causalidade imediata" do crescimento econômico. Ver, também, Ocampo (2002a).

que permite chegar a várias conclusões. De acordo com a primeira, a disciplina macroeconômica é essencial, mas deve ser considerada num sentido muito mais amplo que nos debates das últimas décadas, quando a atenção se concentrou no balanço fiscal e nos baixos níveis de inflação. Esta visão restrita ignora múltiplas e importantes dimensões da estabilidade macroeconômica: a sustentabilidade do balanço de pagamentos, a solidez dos sistemas financeiros nacionais e a estabilidade das variáveis reais, isto é, o crescimento econômico e o emprego. Em consequência, a gestão macroeconômica deveria se concentrar em evitar déficits insustentáveis, tanto públicos quanto privados; vigiar os desajustes financeiros, tanto nos fluxos como nas estruturas dos balanços, e controlar a inflação e a instabilidade das variáveis reais da economia.

A consecução desta série de objetivos pressupõe importantes alternativas de política; por isso, não existe uma definição simples de estabilidade, nem um sistema de gestão macroeconômica de validade universal. O desejável neste contexto é um certo grau de flexibilidade, na adoção de regras adequadas, para o manejo macroeconômico num ambiente internacional volátil. A história recente demonstra, de modo convincente, que o manejo prudente da flexibilidade é, a longo prazo, um melhor instrumento que a adoção de regras excessivamente rígidas, como indutor de confiança nas autoridades macroeconômicas.⁶

Assim, as autoridades deveriam fixar como uma de suas metas mais importantes a ampliação do horizonte temporal da gestão macroeconômica, considerando como referência o conjunto do ciclo econômico e apoiando um crescimento dinâmico de longo prazo. O primeiro destes objetivos implica resgatar as margens para adotar políticas macroeconômicas anticíclicas, orientadas tanto a evitar auges insustentáveis como a manter graus suficientes de flexibilidade para fazer frente às crises externas. As margens para adotar políticas anticíclicas são limitadas quando não há instituições internacionais que apoiem esses esforços; esta se tornou, portanto, uma das funções básicas de tais instituições na atual fase de globalização. Os objetivos de curto e longo prazo da política macroeconômica são, em grande medida, complementares, já que a maior estabilidade do crescimento econômico é um dos melhores incentivos para o investimento em capital fixo, mas também pode ocasionar difíceis dilemas.

De acordo com esses princípios, a política fiscal deve se inscrever num âmbito plurianual e ser regida por critérios de longo prazo orientados a garantir um equilíbrio fiscal estrutural, que admita superávits e déficits conjunturais moderados e contracíclicos, ou uma meta explícita para a relação entre dívida pública e PIB. O uso ativo de fundos de estabilização, ou de instrumentos equivalentes, pode ser o principal instrumento para acumular excedentes nos períodos de auge, a fim de contar com esses fundos para fazer frente às crises. O nível e a estrutura desejáveis da renda e do gasto público dependerão, no longo prazo, das demandas que receba o Estado como consequência do "pacto fiscal" vigente (CEPAL, 1998c). Nos países que têm uma carga tributária muito baixa, como vários da América Latina, esta deverá ser aumentada para financiar as funções essenciais do Estado, sobretudo na área social. De fato, como assinala o Banco Mundial em uma publicação recente (2002a), a carga tributária e os níveis de gasto público no mundo em desenvolvimento tendem a ser baixos em comparação com países desenvolvidos.

Como se sabe, o manejo da política monetária e o cambial estão estreitamente relacionado ao da política cambial. Um certo grau de flexibilidade cambial é essencial para um manejo monetário anticíclico, ou seja, para aplicar políticas restritivas durante os períodos de auge e políticas expansionistas na etapa descendente do ciclo. O grau ideal de flexibilidade é mais amplo nas economias maiores, e com mercados de capitais e cambiais bem desenvolvidos. A valorização da taxa de câmbio pode ser conveniente para absorver um excesso de divisas durante os auges, enquanto que a desvalorização pode ser necessária para incentivar a produção de bens e serviços

⁶ Esta pode ser, de fato, a lição mais importante do que ocorreu na Argentina na última década.

comercializáveis no âmbito internacional durante as crises, e para outorgar margens adequadas às políticas fiscais e monetárias adotadas com fins de reativação.

Em economias abertas, do ponto de vista financeiro, a regulamentação prudencial dos fluxos de capitais mediante a fixação de encaixes, impostos ao endividamento externo ou regulamentação direta⁷ é um elemento complementar extremamente útil, tanto para evitar um excesso de endividamento externo nas etapas de auge como uma estrutura de passivos na qual predominem os de curto prazo. Em economias que ainda não tenham aberto sua conta de capitais, a abertura deve ser cautelosa. De fato, esta não se justifica quando o país não dispõe de um desenvolvimento financeiro sólido. O fortalecimento da regulamentação e supervisão prudenciais é um pilar complementar de uma boa política macroeconômica, dado que sua função essencial é evitar o surgimento de estruturas financeiras insustentáveis nos períodos de auge.

A longo prazo, o crescimento econômico depende da combinação de sistemas fiscais sólidos que proporcionem os recursos adequados para o desempenho das funções públicas, de uma taxa de câmbio competitiva, de taxas de juros reais moderadas e de um desenvolvimento financeiro profundo. A política macroeconômica deve estar orientada para a obtenção dos três primeiros propósitos. O último é um elemento complementar.

O objetivo essencial de um desenvolvimento financeiro profundo é possibilitar recursos para o financiamento do investimento, com prazos e custos adequados. Um desenvolvimento financeiro insuficiente leva muitos investidores, especialmente os maiores, a recorrer ao financiamento internacional, substituindo os riscos de prazo pelos de câmbio. Esta válvula de escape encerra, portanto, sérios perigos, além de estar fora do alcance das empresas de menor tamanho. A liberalização dos sistemas financeiros na América Latina e no Caribe não tem dado os resultados esperados, em termos de aprofundamento ou de redução dos altos custos de intermediação. Em consequência, o setor público continua tendo uma importante função a cumprir neste âmbito, que consiste em possibilitar o surgimento de novos intermediários e mecanismos de financiamento (fundos de pensões e de investimento, mercados de bônus e hipotecários e sistemas de cobertura de riscos, entre outros) ou na provisão direta de tais serviços através de bancos de desenvolvimento bem administrados.

A esta demanda insatisfeita de financiamento para investimentos soma-se a ausência de serviços financeiros adequados para a micro e pequena empresa e para os grupos mais pobres, o que dá origem a maiores demandas de intervenção pública direta ou indireta. Os baixos níveis de poupança nacional são outro fator que restringe o financiamento do investimento na América Latina e no Caribe. O aumento da poupança pública, a adoção de incentivos à poupança das empresas, especialmente os relacionados com a retenção de lucros, e o estabelecimento de mecanismos de fomento da poupança familiar, sobretudo com fins de aposentadoria, podem ser instrumentos adequados para elevar os níveis de poupança nacional (CEPAL, 2001b, cap. 4).

3. O desenvolvimento da competitividade sistêmica

A transformação dinâmica das estruturas produtivas não pode ser vista como um elemento passivo, como um produto automático de um bom desempenho macroeconômico, mas como um componente ativo e essencial de toda estratégia de desenvolvimento, mesmo na fase atual de globalização (Rodrik, 1999a; CEPAL, 2000a). O objetivo essencial desse tipo de estratégia deve ser a criação de competitividade sistêmica. Este conceito, que começou a se desenvolver nos estudos da CEPAL há mais de uma década (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990),⁸ se baseia em três elementos de

⁷ Entre outras, normas sobre endividamento de todas as entidades do setor público e as restrições de certos fluxos de fundos privados (endividamento de curto prazo, fluxos de carteira ou endividamento externo de setores produtores de bens e serviços não comercializáveis).

⁸ Estes conceitos têm elementos similares aos desenvolvidos simultaneamente por outros autores, em particular por Porter (1990).

especial importância. O primeiro é o papel do conhecimento como pilar da competitividade, já que este fator é o único que permite produzir bens e serviços que passem na prova dos mercados internacionais, além de proteger e aumentar a renda real dos cidadãos. O segundo é a insistência com que, além dos esforços isolados das empresas, a competitividade é uma consequência do funcionamento de todo um setor, de sua interação com outros que lhe fornecem bens e serviços e, em última instância, do bom desempenho de todo o sistema econômico. O terceiro é o reconhecimento de que, devido às grandes imperfeições apresentadas pelos mercados de tecnologia e às consideráveis externalidades entre agentes econômicos associadas ao caráter sistêmico da competitividade, o desenvolvimento de bons mercados de tecnologia e de encadeamentos produtivos depende, em grande medida, dos esforços conscientes do Estado, das associações empresariais e, especialmente, das formas de colaboração entre o Estado e o setor privado com o objetivo de criar o círculo virtuoso sobre o qual se sustenta a competitividade.

Os três componentes básicos desta estratégia são i) o desenvolvimento de sistemas de inovação que acelerem a acumulação de capacidades tecnológicas; ii) a prestação de apoio à transformação das estruturas produtivas e à criação de encadeamentos produtivos, e iii) a provisão de bons serviços de infra-estrutura. O desenvolvimento de mecanismos adequados de proteção social e o manejo sustentável do meio ambiente são complementos essenciais de uma estratégia desta índole, embora correspondam a âmbitos diversos, analisados mais adiante.

Dado o papel essencial do conhecimento, toda estratégia de desenvolvimento da competitividade deve basear-se no aumento dos investimentos em educação, capacitação trabalhista e empresarial, ciência e tecnologia; corresponde ao Estado liderar esse processo, destinado a criar sistemas de inovação dinâmicos, com uma participação ativa do setor privado. Esses esforços devem assegurar uma maior capacidade de absorção de conhecimentos por parte de todos os atores, assim como o desenvolvimento de mecanismos apropriados que permitam uma adequada transferência e adaptação de tecnologia e conhecimentos empresariais, especialmente para as empresas médias e pequenas. As associações empresariais e o fomento de múltiplas formas de colaboração entre elas e as instituições dedicadas a oferecer serviços de educação e capacitação da mão-de-obra cumprem um papel fundamental nesta área. Os sistemas de inovação devem ser fortalecidos em todos os níveis territoriais: local, nacional e, cada vez mais, regional.

Tendo em vista a importância intrínseca e o caráter transversal das novas tecnologias de informação e comunicações, o esforço para garantir o uso efetivo dessas tecnologias em todo o sistema econômico, social e inclusive político (governo eletrônico) adquirem hoje em dia particular importância. O acesso a uma boa rede de telecomunicações e a equipamentos de informação e comunicações a preços competitivos é o primeiro pilar desse esforço. Os demais estão relacionados com a produção de programas de computação, a aplicação da tecnologia nos processos produtivos e comerciais e a formação de redes empresariais que apliquem efetivamente as novas tecnologias. A incorporação destas no sistema educativo e de saúde deve contar com um apoio especial do Estado e com mecanismos comunitários que permitam seu acesso a setores de menores recursos, já que a ameaça de um "hiato digital interno" (devido às diferenças de acesso dos setores sociais às novas tecnologias) é muito mais grave na América Latina e no Caribe que o hiato digital internacional.

O crescimento econômico é inseparável de uma constante transformação das estruturas produtivas, nas quais alguns setores lideram o processo de crescimento enquanto outros ficam atrasados. Esse processo nem sempre se produz de forma automática e harmoniosa, já que a expansão de novos setores implica o desenvolvimento de um conjunto complementar de atividades, o que por sua vez pressupõe um processo de aprendizagem tecnológica, a criação de redes comerciais e um alto custo de coordenação (Hirschman, 1958; Chang, 1994; Ocampo, 2002a). Portanto, a diversificação da estrutura produtiva deveria ser uma prioridade explícita de toda estratégia de desenvolvimento da competitividade, o que tem sido claramente reconhecido no mundo industrializado; neste sentido se confunde com o desenvolvimento de tecnologias de ponta.

Essa diversificação foi, também, amplamente aceita no passado, como parte das estratégias de industrialização induzidas pelo Estado nos países em desenvolvimento, e faz parte essencial das economias em desenvolvimento mais bem-sucedidas, especialmente do leste da Ásia. Em compensação, na maioria dos países da região essa estratégia tende a desaparecer.

No contexto da globalização, esse processo de diversificação produtiva tem três prioridades. A primeira é a diversificação da base exportadora e dos mercados de destino, que exige uma intensa diplomacia comercial, orientada a assegurar o acesso estável aos mercados externos, e o desenvolvimento de uma infra-estrutura de serviços competitivos e de boa qualidade —financiamento, seguros, promoção e certificação— que sirvam de complemento para as atividades de exportação de bens e serviços. Nesse contexto, é evidente a necessidade de fomentar uma maior participação da região no comércio mundial de bens e serviços com um alto conteúdo tecnológico.

A segunda prioridade é a execução de programas destinados a ampliar os encadeamentos dos setores de atividade destinados ao mercado internacional ou que se caracterizem por uma ampla participação de empresas transnacionais. A perda de impulso desses encadeamentos é um dos aspectos mais problemáticos das tendências recentes observadas na região. Por este motivo, as "políticas de encadeamentos" orientadas a elevar o valor agregado nos setores de exportação ou que concentram um grande volume de investimentos estrangeiros diretos devem figurar entre as prioridades futuras. Os encadeamentos mais importantes são os vinculados à provisão de serviços com alto conteúdo tecnológico. A aplicação das políticas mencionadas significa, de fato, passar de uma estratégia orientada a maximizar as exportações e o volume de investimento estrangeiro direto a uma estratégia que vise o melhoramento de sua qualidade.

A terceira prioridade é a prestação de apoio à formação de conglomerados produtivos (*clusters*) num determinado território. Esse processo responde ao crescente dinamismo dos espaços locais, que também caracteriza o período em que vivemos, e pode contribuir em grande medida para orientar as pequenas e médias empresas quanto à produção para o mercado internacional ou facilitar sua articulação com setores exportadores (CEPAL, 2000a, vol. III, cap. 3).

A terceira frente da política de competitividade é a provisão de bons serviços de infra-estrutura. Vários países, mediante diversas parcerias entre os setores público e privado, obtiveram avanços importantes nesta área, sobretudo nas telecomunicações, serviços portuários, transporte marítimo e, em menor medida e com certas diferenças entre um país e outro, serviços de energia (eletricidade e gás) (CEPAL, 2001a, cap. 5). Não se pode deixar de reconhecer que a participação privada nesses setores foi acompanhada de um considerável déficit regulador e, em vários casos, da acumulação de passivos contingentes por parte do Estado, que nem sempre respondem a uma lógica adequada (CEPAL 1998a; 2000a, vol. III, cap. 5). O transporte terrestre, tanto ferroviário como rodoviário, continua apresentando problemas de insuficiência da infra-estrutura. Esta é particularmente notória no segundo caso, tanto em termos de quantidade como de qualidade. Por conseguinte, as prioridades que surgem neste campo estão associadas à melhora substancial da infra-estrutura rodoviária, à correção do déficit regulador e a racionalização do manejo dos passivos contingentes, assim como com o aumento da eficiência das empresas estatais nas áreas em que o Estado continua prestando serviços diretamente.

Para avançar em todas essas frentes serão necessárias amplas medidas institucionais e de organização, que permitam formular e instrumentar políticas ativas de competitividade, já que os antigos instrumentos de intervenção no desenvolvimento produtivo foram eliminados ou debilitados significativamente na maioria dos países da região na etapa de liberalização da economia. Em todo caso, esses instrumentos seriam inadequados no contexto atual. Neste âmbito, como em outros, é necessário "inventar" novas instituições, cuja operação exigirá, indubitavelmente, um intenso processo de aprendizagem.

Além disso, como é evidente, os modelos que poderiam ser aplicados são variados, já que dependem das características de cada contexto. Uma aliança entre os setores público e privado é essencial para compensar as deficiências de informação que afetam ambos: a limitada informação microeconômica no caso do primeiro e o escasso conhecimento dos processos globais e multissetoriais no segundo. Isso obriga a um desenho institucional em que se leve em conta tanto o conjunto como os diversos elementos. Os instrumentos que convém desenvolver devem ser baseados em "mecanismos de controle recíproco" que permitam estabelecer um claro vínculo entre incentivos e resultados (Amsden, 2001) e, portanto, evitar a "captação de rendas" (*rent seeking*) por parte das empresas beneficiadas.

A adoção de medidas neste campo deve incluir diversas combinações de instrumentos horizontais e seletivos, dependendo do contexto institucional, selecionados com base em visões estratégicas comuns dos setores público e privado com respeito aos objetivos que devem receber prioridade no esforço conjunto. Esse exercício não consiste tanto, como se diz atualmente, em "escolher entre ganhadores", mas em identificar oportunidades e dirigir as ações necessárias para que algumas delas possam se materializar. Este é um exercício estratégico que realizam periodicamente todos os investidores privados com relação a seus próprios negócios. Não se entende por que em algumas variantes da análise econômica se considera ilegítimo realizá-lo num território, seja uma localidade, uma nação ou inclusive uma sub-região ou região.

4. A sustentabilidade ambiental

A agenda de sustentabilidade ambiental foi permeando gradualmente as instituições, as políticas públicas e as práticas empresariais dos países da região. Embora ainda não seja parte integral do processo de desenvolvimento, os progressos obtidos constituem uma plataforma institucional e social superior à existente há dez anos, quando se realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro. O conceito de desenvolvimento sustentável foi-se incorporando também aos programas de educação, e a mudança na percepção social dos problemas ambientais reforçou a consciência e o compromisso dos cidadãos. Os principais obstáculos que continuam a se apresentar nesta área são de caráter institucional e financeiro, entre os quais a percepção da sustentabilidade ambiental como um custo, mais que uma oportunidade, nas esferas econômicas dos países da região.

No que diz respeito aos mecanismos institucionais, é preciso consolidar estruturas normativas claras e consistentes e obter um nível de gasto público estável, que dê origem a amplas sinergias com o financiamento internacional e o investimento privado. A partir dos meios de gestão vigentes, faz-se necessário impulsionar uma nova geração de instrumentos mais eficazes e preventivos, orientados para a integração das áreas econômica e ambiental. Esse processo deve consistir fundamentalmente no uso de instrumentos econômicos que permitam oferecer incentivos adequados ao cumprimento das metas de sustentabilidade e promoção de um maior uso de tecnologias de produção limpa por parte das empresas pequenas e médias. Uma das atividades mais promissoras neste campo é a criação de verdadeiros mercados nacionais e regionais de serviços ambientais, seguindo o exemplo pioneiro do mecanismo de desenvolvimento limpo contemplado no Protocolo de Kyoto. Este tipo de instrumentos tem o duplo propósito de criar incentivos adequados para minimizar os custos ambientais (o objetivo central dos instrumentos econômicos) e de canalizar recursos a quem pode produzir serviços ambientais de forma mais eficiente.

A aplicação de uma estratégia mais dinâmica de desenvolvimento sustentável exige a destinação de um maior volume de recursos públicos às atividades pertinentes. Neste campo existem possibilidades de aplicar "impostos verdes", como se fez em alguns países industrializados. Embora já haja avanços significativos, a redução dos subsídios públicos nas atividades poluidoras também é um objetivo importante.

Além disso, é necessário adaptar as estruturas atuais, a fim de integrar as políticas ambientais explícitas às implícitas, vinculadas a políticas econômicas de caráter setorial e aos padrões de mudança estrutural que estas induzem. Dadas as tendências adversas em matéria de eficiência energética na região (veja o capítulo 9), uma das prioridades da integração e do emprego dos instrumentos mencionados deve ser a reversão destas tendências.

Por outro lado, para uma articulação efetiva das agendas econômica e ambiental é imprescindível substituir uma agenda reativa por uma agenda positiva quanto à forma de conceber a relação entre sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, isto implica identificar as oportunidades que oferece a agenda ambiental global, em particular as relacionadas com a possibilidade de que haja fornecedores líquidos de serviços ambientais globais, vinculados sobretudo às agendas de mudança climática e biodiversidade. Entre essas oportunidades destacam-se as criadas pelo mecanismo de desenvolvimento limpo no âmbito internacional. Esta visão positiva implica, também, aproveitar as possibilidades de acelerar o progresso científico e tecnológico a partir do uso sustentável dos recursos bióticos, do melhor conhecimento dos recursos naturais da região e do desenvolvimento de tecnologias próprias a fim de poder explorá-los de forma sustentável.

Isso pressupõe também um uso intensivo do investimento estrangeiro como canal de transferência de tecnologias limpas, a exportação de bens e serviços com um alto componente ambiental —produtos agropecuários orgânicos e turismo ecológico ou com certificação ecológica— e o fomento dos instrumentos de certificação internacional que são exigidos, cada vez mais, pelos consumidores dos países desenvolvidos. De fato, o investimento estrangeiro e as atividades de exportação estão demonstrando ser na região aquelas que refletem os maiores avanços na incorporação de tecnologias limpas.

As formas de produção baseadas na abundância de recursos naturais, mas com uma lenta difusão do progresso técnico, tendem a debilitar-se ante o êxito das economias cuja produção se baseia no conhecimento. Por isso é indispensável reorientar o padrão de competitividade da região para novas atividades e aumentar o valor das atividades baseadas no uso intensivo de recursos naturais. Isto implica impulsionar atividades industriais e de serviços que sejam complementares, inclusive as que permitem um desenvolvimento mais sustentável das atividades primárias correspondentes.

A isso se une o fato de que a especificidade territorial da gestão ambiental exige o estabelecimento de sólidos vínculos operacionais com as autoridades locais. A solução de problemas ambientais prioritários como a gestão de recursos hídricos, o manejo de resíduos sólidos, o ordenamento ecológico do território e a gestão urbana impõem a descentralização de políticas e instrumentos de gestão ambiental, e uma distribuição mais equilibrada do gasto público e do investimento privado no âmbito territorial e local. Precisamente neste nível é onde se cristaliza mais claramente o compromisso entre o Estado e o cidadão, o que explica a importância de continuar fomentando instâncias de colaboração social em torno da agenda ambiental, entre as quais os conselhos de desenvolvimento sustentável no âmbito estadual e municipal e a aplicação do Programa 21 local. Todos esses podem se converter em poderosos instrumentos, que permitam ordenar a ação pública e canalizar novos recursos para o fomento da sustentabilidade ambiental em áreas subnacionais.

5. Estratégias sociais diante da globalização

A globalização acentuou a necessidade de desenvolver uma competitividade internacional e a inter-relação entre competitividade e emprego, mas trouxe novos riscos sociais. Portanto, as estratégias nacionais adotadas em resposta à globalização na frente social devem se concentrar em três áreas: educação, emprego e proteção social. Os avanços nestes três campos são essenciais para

uma participação equitativa na era global, além de serem cruciais para concretizar, no âmbito nacional, uma agenda internacional baseada nos direitos.

Os progressos nesses três campos reforçam-se mutuamente. A educação é a melhor via para superar a reprodução da pobreza e da desigualdade entre as gerações, e adquire uma importância ainda maior em vista de a globalização ter aumentado a necessidade de contar com recursos humanos capazes de participar nas novas modalidades de produção, concorrência e convivência. O trabalho é um elemento-chave da integração social, como fator de realização social e como fonte de renda, motivo pelo qual define a possibilidade de consumo básico e, por conseguinte, de exercício dos direitos fundamentais. Isto é ainda mais importante quando não existem sistemas de proteção social universais. Entre os riscos que a população enfrenta estão os relacionados com a instabilidade macroeconômica, a adaptação às novas tecnologias e formas de organização do trabalho e a deterioração do emprego que a concorrência internacional produz em muitos setores.

Em educação, os esforços nacionais devem estar dirigidos a reduzir as diferenças em termos de continuidade e aproveitamento dos estudantes de diversos níveis de renda e de origens rural e urbana, ao longo de todo o processo educativo, ou seja, no ensino pré-escolar, básico, técnico e universitário. Por isso, para fortalecer a equidade é imprescindível que o sistema educativo ofereça cobertura universal, de preferência até o ensino médio, reduzindo as diferenças de qualidade da educação em função da origem socioeconômica dos estudantes.

O desenvolvimento educativo na América Latina e no Caribe enfrenta dois tipos de desafios: os tradicionais e os relacionados com as novas tecnologias. Para responder a isso, se requer um conjunto diversificado de políticas, que cada país deve adaptar às suas características e objetivos. É sem dúvida igualmente necessário aumentar os recursos públicos destinados à educação, com a meta geral de que estes alcancem níveis similares aos da OCDE: 6% do produto. Para facilitar a permanência dos estudantes no sistema educativo deve-se dar prioridade ao aumento da cobertura do ensino pré-escolar, que continua sendo comparativamente baixa; elevar a cobertura e a taxa de conclusão do ensino médio; ampliar a oferta de alternativas técnico-profissionais, e obter uma maior coerência entre o ensino técnico e universitário com as qualificações e a competitividade requeridas. Esses esforços devem ser acompanhados de medidas compensatórias e focalizadas em zonas de menor rendimento escolar, que tenham efeitos sustentados no tempo; programas de estudos mais relevantes; uso maciço dos novos recursos tecnológicos e capacitação da comunidade para que contribua à consecução dessas metas.

A inclusão social compreende novas formas de aprendizagem, que atualmente passam, em grande medida, pelo acesso ao conhecimento, e pela participação em redes e uso de tecnologias de informação e comunicação. Neste sentido, é indispensável o maior aproveitamento da indústria audiovisual cultural e educativa e a harmonização do consumo cultural através dos meios de comunicação de massa e a aprendizagem na escola, já que ambos se reforçam mutuamente. É urgente que nas escolas de zonas pobres, tanto rurais como urbanas, os alunos possam familiarizar-se com meios interativos aos quais não têm acesso em seus lares, já que a escola é o espaço mais propício para facilitar e democratizar seu emprego. Mas não basta modernizar os suportes educativos. Ainda mais necessário é desenvolver, em congruência com estes novos suportes, as funções cognitivas superiores, orientando a aprendizagem para a identificação e solução de problemas, a capacidade de reflexão, a criatividade, a distinção entre o relevante e o irrelevante e a capacidade de planejar e pesquisar, funções indispensáveis num meio saturado de informação. Além disso, é preciso avançar complementarmente no que se refere à elaboração e uso de portais (conteúdos) e à capacitação dos agentes educativos (professores, diretores e famílias).

Ante a globalização, o primeiro desafio em matéria de emprego é impedir que a expansão do comércio mundial transgrida os direitos fundamentais dos trabalhadores e evitar uma igualação que possa levar a uma deterioração dos salários e das condições de trabalho entre países com diferentes níveis de desenvolvimento. A declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no

trabalho e seu acompanhamento reitera o compromisso dos países com a liberdade de associação e de negociação coletiva, a proibição do trabalho escravo e forçado, a erradicação progressiva do trabalho infantil e a não discriminação, todos direitos fundamentais.

A criação de postos de trabalho somente é sustentável quando as atividades econômicas são competitivas a longo prazo. Isto impõe a necessidade de elevar a produtividade e, portanto, de conceber estratégias amplas para aumentar o investimento em recursos humanos e evitar que a competitividade seja obtida fundamentalmente mediante a redução dos custos de trabalho ou que os aumentos salariais se concentrem nos trabalhadores dos setores dinâmicos ou mais organizados. A transformação produtiva e a crescente mobilidade trabalhista exigem a criação de oportunidades de adaptação dos trabalhadores às novas demandas do mercado de trabalho e, portanto, o desenvolvimento da sua capacidade de emprego. Por conseguinte, deve-se investir na requalificação dos trabalhadores segundo um novo enfoque e, possivelmente, num novo âmbito institucional. A aquisição de competências básicas, mais que de habilidades específicas, é o que dota o trabalhador de uma base de conhecimentos que lhe permite adaptar-se melhor aos novos empregos. Dada a importância das atividades informais e da micro e pequena empresa na criação de emprego, convém facilitar-lhes a aquisição das ferramentas da modernização (conhecimentos de gestão e tecnológicos) e de ativos produtivos (capital e terra), assim como implantar programas orientados a articulá-las às redes de indústrias dinâmicas.

Isso implica que os Ministérios do Trabalho deveriam adotar uma política de trabalho baseada em maior medida na auto-regulação dos atores sociais (diálogo social) e dar atenção a amplos grupos de trabalhadores não incorporados aos setores modernos (informais e desempregados). Também seria conveniente um reposicionamento político e administrativo desses ministérios, que lhes permita participar no gabinete econômico e, em muitos casos, recuperar sua função de entidades dirigentes em matéria de políticas trabalhistas.

O desenvolvimento de sistemas de proteção social deve orientar-se pelos princípios de universalidade, solidariedade, eficiência e integralidade (CEPAL, 2000a). O fortalecimento da universalidade requer a diminuição de uma notável falta de equidade no que diz respeito ao acesso e qualidade dos serviços. A solidariedade deve ser garantida através de um conjunto de contribuições obrigatórias, transferências públicas e subsídios cruzados entre diversos níveis de renda e grupos de risco.

A proteção social apresenta deficiências importantes, tanto em termos de cobertura como da nova estrutura de riscos que a globalização produz. Ao atraso histórico da região na cobertura dos riscos tradicionais (enfermidade, velhice, invalidez e morte, incluindo nutrição, moradia e educação), soma-se agora a necessidade de encarar a proteção ante novos problemas, entre outros a vulnerabilidade do trabalho e da renda.

Os marcados ciclos econômicos e a rigidez dos salários reais —aguçada, de fato, pelo controle da inflação— traduziram-se em uma maior vulnerabilidade do emprego assalariado ante as variações do ciclo econômico. Como grande parte dos sistemas de proteção se desenvolveu em torno do trabalho assalariado, faz-se necessário organizar uma estrutura de proteção social que não dependa de um emprego formal e criar sistemas de seguros de desemprego mais universais. Naturalmente, nesse contexto as políticas para a criação de empregos continuarão sendo cruciais; a orientação das políticas de proteção social em alguns países europeus demonstrou claramente que seu objetivo central deve ser o aumento do nível de ocupação, para assim poder oferecer proteção social universal. Em condições de emergência, é necessário desenvolver programas especiais de emprego e alívio da pobreza destinados aos setores vulneráveis e baseados em estruturas institucionais permanentes, que possam ser acionados oportunamente e articulados com outros objetivos, quais sejam, a capacitação da mão-de-obra, a provisão de infra-estrutura e o desenvolvimento territorial.

A amplitude do emprego informal e do desemprego impõem limites à universalização da proteção social baseada nos esquemas tradicionais e, em particular, à capacidade de recorrer às contribuições associadas ao salário como fonte de financiamento. Por este motivo, é prioritário implantar sistemas de proteção em função da cidadania, e não da vinculação trabalhista. Portanto, as reformas em geral, e as do sistema de seguridade social em particular, devem incluir mecanismos combinados e complementares de seguro, que sejam compatíveis com as variadas formas de vinculação trabalhista, o que favorecerá a mobilidade e oferecerá proteção diante das comoções de origem externa.

A quantidade e qualidade dos serviços de proteção social financiados com contribuições obrigatórias, impostos gerais ou mediante uma combinação de ambos depende do grau de desenvolvimento econômico e dos pactos fiscais vigentes, que refletem os acordos políticos e sociais sobre o nível de bem-estar que se deve garantir aos cidadãos. Dado que o âmbito fiscal não é estático, um pacto fiscal orientado para a proteção dos direitos pode conter normas sobre progressividade, em virtude das quais se destine uma contribuição pública marginal crescente à proteção social e ao combate à pobreza. Além disso, para desenvolver um sistema de proteção social incluyente, deve-se atribuir especial importância à avaliação dos grupos destinatários e proporcionar informação permanente sobre as possibilidades de proteção, os mecanismos de acesso e a participação no processo decisório.

III. O papel crucial do espaço regional

A América Latina e o Caribe constituem a região do mundo em desenvolvimento que apresenta os maiores avanços nos processos de integração regional. Em épocas recentes, os avanços estiveram estreitamente relacionados com o forte impulso político que esses processos receberam no fim da década de 1980 e início da seguinte. Lamentavelmente, esse impulso foi-se debilitando de maneira evidente nos últimos anos; ademais, a institucionalidade continua sendo frágil e a convergência dos acordos vigentes para formar áreas de maior tamanho relativo, assim como a consolidação de uniões aduaneiras, continuam sendo tarefas pendentes. A renovação do compromisso político com a integração regional é uma meta imperativa, que não entra em conflito com negociações comerciais mais amplas, inclusive as correspondentes à Área de Livre Comércio das Américas e as de caráter global. Mais ainda, as possibilidades de os processos de integração existentes permanecerem, apesar da criação de uma área de livre comércio hemisférica ou do processo de globalização, dependerão de seu aprofundamento.

O dinamismo que caracterizou a integração regional em fins da década de 1980 foi paradoxal. Com efeito, segundo as correntes econômicas mais ortodoxas, a integração era e continua sendo considerada uma fonte de distorção dos fluxos de comércio. O que ocorreu na prática indica que, pelo contrário, a integração não provoca um desvio do comércio, mas é uma fonte de novos vínculos comerciais, especificamente de fluxos de comércio de alta qualidade (CEPAL, 1998b). Isto fica demonstrado pelo maior conteúdo tecnológico e os encadeamentos produtivos que caracterizam estes fluxos. As possibilidades de aproveitar economias de especialização no comércio intraindustrial entre países com níveis similares de desenvolvimento é outra das vantagens mais importantes da integração. A terceira delas consiste na maior participação das empresas de menor tamanho no comércio intra-regional, especialmente com países vizinhos, devido aos menores custos de transação. Isto contrasta com as tendências tradicionais a concentrar as operações de comércio exterior em empresas de maior tamanho dentro de cada setor produtivo ou comercial.⁹

Pelas razões mencionadas, os mercados regionais podem ser uma excelente base de aprendizagem sobre manejo dos mercados externos, especialmente para as firmas de menor

⁹ Sobre este tema, ver Berry (1992).

tamanho, podendo contribuir para o desenvolvimento de atividades de exportação de novas empresas e novos setores. Outra das vantagens da integração é a possibilidade de harmonizar um amplo conjunto de normas que pressupõem custos de transação, não só graças à proximidade geográfica mas também pela similitude das tradições institucionais.

Um fenômeno que confirma esta visão positiva é o auge do comércio intra-regional no período 1990-1997, especialmente entre os países sul-americanos, que se concentrou em produtos industriais, sobretudo com um alto conteúdo tecnológico. Não obstante, nos últimos anos este comércio foi vítima da instabilidade macroeconômica da região, motivo pelo qual mostrou uma elasticidade muito elevada diante dos marcados ciclos econômicos registrados em vários países, particularmente os sul-americanos (CEPAL, 2001d).

Por esse motivo, a cooperação macroeconômica transformou-se em um elemento essencial para consolidar os processos de integração comercial. Neste campo observam-se avanços em todos os acordos sub-regionais vigentes, que devem ser reforçados com base no diálogo, intercâmbio de informação e adoção de regras macroeconômicas comuns que conduzam à institucionalização do exame de pares com fins preventivos e à elaboração de mecanismos mais estritos de coordenação macroeconômica, que em alguns casos podem se converter em uniões monetárias. Como complemento desses esforços, existem amplas possibilidades de progredir no intercâmbio de informações, exame de pares e formulação de normas comuns de regulamentação e supervisão prudencial dos sistemas financeiros nacionais.

Segundo a CEPAL (2001b), deve-se prestar igual atenção ao desenvolvimento de instituições financeiras regionais e sub-regionais. Neste campo, a América Latina e o Caribe têm ativos importantes, já que contam com uma ampla rede de bancos multilaterais de desenvolvimento, integrada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Andina de Fomento, o Banco Centro-Americano de Integração Econômica, o Banco de Desenvolvimento do Caribe e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata. Por outro lado, a experiência acumulada pelo Fundo Latino-Americano de Reservas permite pensar na possibilidade de ampliar, com recursos regionais, a provisão de financiamento excepcional aos países em crise, seja através de uma expansão significativa dos membros e recursos do Fundo, ou mediante acordos de apoio mútuo (concretamente, *swaps* cambiais) entre os bancos centrais.

Ademais, a expansão do comércio cria uma maior necessidade de harmonização dos diversos sistemas normativos. Estes são integrados por normas técnicas, incluídas as fitossanitárias, os códigos aduaneiros, as normas sobre compras governamentais e as que regulam a prestação de serviços. Já se observou certo progresso em vários destes campos, mas é importante avançar também em outras áreas, sobretudo no que diz respeito às normas sobre concorrência e regulamentação dos serviços públicos. Com relação às primeiras, cabe assinalar que o caso da Europa permite supor que, à medida que se consolidem mercados comuns e ocorra um processo ativo de investimento intra-regional, os acordos sobre concorrência e, posteriormente, a adoção de uma política comum sobre a matéria, são sem dúvida superiores às normas sobre concorrência desleal que regulam exclusivamente o comércio exterior. Uma estrutura deste tipo permitiria, entre outras coisas, fazer frente mais eficazmente às possíveis práticas anticompetitivas das empresas transnacionais.

Por outro lado, o elevado peso dos produtos com maior conteúdo tecnológico no comércio intra-regional revela a importância de empreender ações conjuntas para desenvolver os setores correspondentes, obviamente sem a rigidez dos antigos —e em grande medida falidos— acordos de complementação setorial. A adoção de medidas dessa natureza deve visar o desenvolvimento de sistemas de inovação de caráter sub-regional e regional, e conduzir à adoção de esquemas mais amplos de cooperação em matéria educativa e em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Podem ser, ademais, o âmbito propício para alianças estratégicas sobre pesquisa e desenvolvimento ou criação de novos conglomerados produtivos, seja entre empresas nacionais dos países membros de

um acordo sub-regional ou regional, ou entre estas e empresas multinacionais. A formação de fundos regionais de promoção dessas atividades, seguindo o exemplo do Fundo de Ciência e Tecnologia criado por iniciativa do Brasil na Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul (Brasília, 2000), deve ser um elemento essencial deste processo. Esses fundos devem servir, também, para acelerar a transferência de tecnologia para os países de menor desenvolvimento relativo.

Na área da infra-estrutura física, além da formulação de normativas harmonizadas sobre transporte, energia e telecomunicações, é importante o desenvolvimento de redes de infra-estrutura e de sistemas reguladores concebidos em função da integração regional. A aplicação deste enfoque manifesta, também, a necessidade de conceber os espaços de ação com um alcance que supere o nível nacional. Um bom exemplo é a constituição em 1994 da Associação de Estados do Caribe, com o objetivo de fomentar uma maior cooperação nessa sub-região. As medidas de integração física acordadas na Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul (2000) e o Plano Puebla-Panamá também representam progressos nesta área. A elaboração de vários planos de desenvolvimento fronteiriço é outro exemplo desta nova concepção do espaço derivada da integração. No caso do desenvolvimento sustentável houve tentativas graduais para aplicar uma visão deste tipo, entre elas o manejo de ecossistemas comuns a vários países (o amazônico, o Mar do Caribe, o andino, o corredor mesoamericano) e de bacias hidrográficas compartilhadas.

Neste último âmbito, a singularidade mundial da América Latina e do Caribe tem origem tanto na riqueza e relevância mundial dos serviços ambientais relacionados com seus recursos naturais, como no risco global que implica o acelerado processo de deterioração ambiental da região. No que se refere à sua contribuição aos dois temas mais relevantes da agenda mundial de desenvolvimento sustentável —a mudança climática e a biodiversidade— há que destacar a importância de que vários países que lideraram as correspondentes negociações continuem a fazê-lo. Um exemplo claro disto foi o apoio à agenda de desenvolvimento sustentável adotada pela América Latina e Caribe nas negociações internacionais destinadas a desenvolver o mecanismo de desenvolvimento limpo do Protocolo de Kyoto, que pode trazer recursos para a região.

A possível valorização econômica dos serviços ambientais prestados pelos ecossistemas naturais da região merece uma menção especial. Projetar essa singularidade, dar coesão ao esforço regional para proteger os ecossistemas estratégicos e conseguir o apoio de todos os países com tal objetivo são ações que constituem o ponto de partida de uma agenda regional inspirada na meta de reforçar a estabilidade dos ecossistemas mais relevantes e valiosos sob uma perspectiva global.

A estrutura atual da institucionalidade ambiental na região deverá ser objeto de um processo de reforma gradual, que comece por consolidar o papel do Fórum de Ministros de Meio Ambiente e os programas ambientais das entidades vinculadas aos mecanismos de integração sub-regional, como a Comissão Centro-Americana de Ambiente e Desenvolvimento, o Tratado de Cooperação Amazônica, o acordo ambiental da Comunidade Andina e o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares do Caribe. Deve-se propiciar uma maior coerência entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais desses programas, e desenvolver uma agenda na qual se integrem as políticas setoriais relevantes e que permita incluir as visões regionais e sub-regionais nos debates globais sobre desenvolvimento sustentável.

Em matéria social, há múltiplos acordos que se enquadram nos processos sub-regionais de integração e alguns de alcance mais amplo,¹⁰ mas sua implantação é muito limitada (di Filippo e Franco, 2000). Nesta matéria, parece preferível propor objetivos mais limitados e concretos mas de alcance profundo. Há duas áreas que parecem particularmente importantes, a primeira das quais é o

¹⁰ Existem, com efeito, acordos sobre garantias individuais e sociais dos migrantes, modalidades de representação de interesses corporativos (empresários, trabalhadores, profissionais, consumidores), mobilidade trabalhista e prestação de serviços de saúde em zonas fronteiriças, homologação de títulos acadêmicos e profissionais e reconhecimento de pensões.

apoio à emigração de trabalhadores. Para favorecê-la e assegurar proteção adequada aos trabalhadores migrantes e suas famílias, é fundamental a adoção de medidas que permitam transferir os benefícios dos fundos de proteção social, sobretudo de saúde e aposentadoria, de um país a outro.

A segunda é a área da educação. Neste campo pode-se avançar na realização de intercâmbios regionais e formação de redes de especialistas, governos e organizações, seja mediante contatos diretos ou comunicação eletrônica, com o fim de compartilhar boas práticas, experiências bem-sucedidas e criativas, pontos fortes e fracos das reformas, métodos pedagógicos e programas de informatização do sistema escolar, entre outros. Também é importante o intercâmbio de idéias sobre conteúdos educativos, programas de computação, portais e livros-texto, comparação de resultados, fixação de padrões por níveis e critérios de idoneidade profissional e implantação de programas de atualização docente. Além de contribuir para o fortalecimento dos sistemas nacionais de educação, estas atividades permitiriam fortalecer os sistemas de credenciamento regional e contribuir para uma maior fluidez na homologação de títulos. Em outro terreno, também é importante “educar para a integração regional” e assim criar uma maior conscientização de pertencimento a uma região com uma cultura e uma história comuns e, possivelmente, um mesmo destino. O ensino fundamental oferece enormes possibilidades para criar conscientização acerca de pertencimento a uma região e pôr fim às atitudes xenófobas.

Por último, cabe destacar que as “cláusulas democráticas” dos acordos de integração e os foros que servem atualmente de âmbito aos encontros dos Chefes de Estado da região, assim como os incipientes parlamentos sub-regionais e latino-americano, são a base de uma ampla agenda de integração política que se encontra apenas em suas primeiras etapas.

IV. A agenda global

O processo de globalização é multidimensional, mas a análise detalhada de algumas de suas dimensões, a política e a cultural entre outras, ultrapassa os objetivos deste documento. Portanto, o exame da agenda global apresentado nesta seção e na Parte II não é exaustivo. Por exemplo, no caso dos bens públicos globais, a análise se concentra somente em dois de um amplo conjunto de temas mencionados na parte inicial deste capítulo: o ordenamento macroeconômico internacional e o desenvolvimento sustentável. A considerável importância que a CEPAL atribui à correção das assimetrias internacionais justifica um estudo mais detalhado de suas três dimensões: a dimensão financeira e macroeconômica, a produtiva e tecnológica, e a mobilidade internacional da mão-de-obra. A análise culmina com algumas considerações sobre o desenvolvimento de uma agenda social internacional baseada nos direitos.

1. Provisão de bens públicos globais de caráter macroeconômico

Nos últimos anos, adquiriu-se uma maior consciência do fato de que a estabilidade macroeconômica e financeira internacional é um bem público global, com externalidades positivas que beneficiam a todos os participantes nos mercados internacionais e que evita as externalidades negativas vinculadas ao fenômeno de contágio, tanto da euforia (“exuberância irracional”, utilizando o termo cunhado pelo presidente do Federal Reserve dos Estados Unidos, Alan Greenspan) como dos pânicos financeiros e impulsos recessivos em geral.

Isso explica a importância de certos processos de alcance mundial em várias frentes. O primeiro é o desenvolvimento de instituições que garantam a coerência global das políticas macroeconômicas das principais economias. A ausência de mecanismos que permitam internalizar claramente os efeitos dessas políticas no resto do mundo é uma deficiência básica do ordenamento internacional atual. A inconsistência das políticas se manifesta na volatilidade das taxas de câmbio das moedas mais importantes, fator que por sua vez afeta negativamente os países em

desenvolvimento. O Fundo Monetário deve desempenhar um papel central nas tentativas de coordenação macroeconômica das principais economias, além dos debates realizados em foros mais restritos, sobretudo no Grupo dos Sete.

A segunda frente é a supervisão macroeconômica de todas as economias com fins preventivos e a elaboração de códigos de boas práticas de gestão macroeconômica (política fiscal, monetária, administração da dívida pública, dívida externa e reservas internacionais, em particular). Neste campo registraram-se avanços importantes nos últimos anos, que se traduziram na nova ênfase atribuída aos critérios preventivos nas consultas realizadas no âmbito do Artigo IV dos Estatutos do Fundo Monetário, concretamente o acompanhamento da evolução dos mercados financeiros e a elaboração de indicadores de vulnerabilidade ou de alerta inicial.

Outra área que recebeu um renovado impulso é a de formulação de padrões internacionais de regulamentação e supervisão prudencial dos mercados financeiros, e de provisão de informação aos mercados. Embora este seja, sem dúvida, um terceiro campo de ação para garantir a estabilidade macroeconômica internacional, foi objeto de críticas devido a vários problemas: i) a falta de participação dos países em desenvolvimento em sua formulação; ii) a tendência a universalizar padrões, sem levar em conta as diversas tradições normativas e a capacidade de absorção dos países; iii) a tentativa de condicionar a cooperação financeira do Fundo Monetário à aplicação de códigos e padrões, sem que exista consenso internacional sobre a matéria; iv) a limitada atenção atribuída a alguns temas, em especial a regulamentação dos investidores institucionais que operam nos países em desenvolvimento, a regulamentação direta das atividades com altos níveis de alavancagem e as operações em mercados de derivativos, e v) a escassa atenção prestada à regulamentação das atividades das agências classificadoras de risco, cujas avaliações são muito procíclicas e têm recebido severas críticas. Por todos esses motivos, deve-se continuar avançando na elaboração de padrões internacionais, mas corrigindo esses problemas.

Um tema ainda mais complexo é a falta de iniciativas relacionadas com o desenvolvimento de padrões internacionais, centrados nos fluxos de capital para os países em desenvolvimento. Devido ao caráter residual desses mercados sob uma perspectiva global, eles não são o centro de atenção dos sistemas normativos dos países industrializados. Por conseguinte, sua regulamentação costuma limitar-se a padrões gerais, que poderiam reduzir drasticamente os fluxos de fundos ou elevar indevidamente o custo do financiamento. A proposta de outorgar às classificações de risco das agências especializadas uma importância fundamental nos sistemas normativos dos países industrializados, estendendo aos bancos comerciais uma norma já aplicada aos investidores institucionais, poderia criar problemas similares, dado o comportamento procíclico das classificações. Esses temas foram objeto de um amplo debate na análise das propostas de reforma das normas bancárias do Comitê da Basileia. Na adoção de novas medidas de regulamentação, deve-se evitar que se acentue a discriminação contra os fluxos de capital para os países em desenvolvimento que caracteriza o sistema atual (Reisen, 2001; Griffith-Jones e Spraat, 2001).

Ainda que num sentido estrito não se possa caracterizá-la como um bem público global, a cooperação internacional em matéria tributária tem uma importância crescente, por ser um elemento essencial para arrecadar um volume adequado de recursos que permitam financiar a provisão adequada de bens públicos e de valor social nacionais, regionais e globais (Zedillo e outros, 2001; FitzGerald, 2001). A concorrência para atrair investidores suscetíveis de realocização tendeu a reduzir a tributação ao capital, o que afetou a capacidade de captação de receita pública ou elevou exageradamente a tributação direta ou indireta imposta aos fatores de produção menos móveis, sobretudo a mão-de-obra. Isso destaca a conveniência de fomentar a adoção de acordos sobre intercâmbio de informação entre as autoridades tributárias, de dupla tributação e outros acordos —de alcance mais amplo— destinados a evitar a concorrência tributária, coordenar medidas contra a evasão de impostos e, num prazo mais longo, harmonizar os sistemas tributários. O tratamento que se dá aos centros extraterritoriais (*offshore*) merece especial atenção neste contexto.

Neste campo praticamente não existem mecanismos institucionais de caráter internacional; por isso, seria preciso não só adotar novos acordos, mas também criar um novo organismo que se encarregasse da cooperação tributária internacional. Algumas alternativas intermediárias que também valeria a pena explorar são a adoção de acordos sub-regionais ou hemisféricos e a extensão da cooperação já existente sobre esta matéria no âmbito da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico a países que não são membros da organização.

2. O desenvolvimento sustentável como bem público global

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento foi, sem dúvida, um marco histórico no processo de definição de uma agenda global de desenvolvimento sustentável, por haver materializado um consenso político do mais alto nível. Com ela se inicia a transição para um novo regime internacional sobre meio ambiente, representado por uma nova geração de convênios e um programa de ação global. Na conferência foram adotados também novos princípios destinados a dotar a cooperação internacional de bases mais equitativas. Embora a comunidade internacional tenha assumido com entusiasmo o compromisso de aplicá-los, no transcurso dos anos 1990 foi diminuindo o impulso inicial. Uma década após a realização da Conferência, os princípios adotados nessa oportunidade continuam em plena vigência. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, que deve ser realizada em Johannesburgo no decorrer de 2002, deve oferecer novas oportunidades para uma maior coesão à agenda global; deve também reforçar sua implantação e estabelecer vínculos operacionais com as agendas regionais e nacionais.

Entre os temas mais relevantes de uma agenda global derivados dos debates em curso no contexto internacional (Nações Unidas, 2002a; CEPAL/PNUMA, 2001) destaca-se, em primeiro lugar, a necessidade de modificar os padrões insustentáveis de consumo e produção, tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento. Nessa área, a eficiência energética é, sem lugar a dúvidas, um dos aspectos mais importantes da agenda, que deve contribuir para a constituição de uma aliança mundial para o emprego de fontes de energia renováveis e tecnologias convencionais limpas e eficientes. O Protocolo de Kyoto é o instrumento multilateral por excelência que pode dar impulso a essa estratégia. Os recentes acordos de Bonn e de Marrakesh, que o desenvolvem, permitem contemplar com prudente otimismo a implantação do mecanismo de desenvolvimento limpo que, com uma notória exceção, recebeu o apoio de toda a comunidade internacional. Este mecanismo representa a primeira materialização de um mercado de serviços ambientais globais, que deve estender-se neste e noutros campos no futuro. Os acordos sobre recursos energéticos devem fazer parte de um conjunto mais amplo de atividades voltadas para a promoção, a ecoeficiência e o uso de tecnologias limpas no âmbito mundial, com base no compromisso das empresas transnacionais de contribuir à consecução deste propósito; a extensão de padrões internacionais voluntários (ISO 14000); a transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento e a prestação de assistência às pequenas e médias empresas.

Um segundo campo de ação importante é a gestão sustentável dos ecossistemas e a diversidade biológica. Trata-se concretamente de estabelecer uma aliança global que permita afiançar um compromisso mundial para a conservação *in situ* da biodiversidade e dos ecossistemas pertinentes, que se expresse em metas quantitativas e meios para alcançá-las, e faça seus os principais objetivos do Convênio sobre a Diversidade Biológica. Para conseguir a implantação efetiva dessas iniciativas, seria necessário fomentar a criação de um fundo de compensação multinacional que permitisse financiar as atividades de conservação e restauração dos ecossistemas e no qual fossem reconhecidos os serviços ambientais globais prestados pelos ecossistemas naturais prioritários. Isso também exige a obtenção de sinergias entre as convenções e os instrumentos multinacionais e regionais vinculados à proteção e uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas. No que diz respeito aos recursos genéticos, é importante permitir que entre em vigor o Protocolo de Cartagena sobre a segurança da biotecnologia, mediante sua ratificação, e aplicar os

mecanismos aprovados para realizar as análises dos possíveis riscos dos organismos vivos modificados para a biodiversidade.

Para desenvolver mecanismos como os mencionados deve-se contar com um volume adequado de recursos financeiros e consolidar enfoques operacionais que possibilitem a mobilização de recursos globais para enfrentar problemas também globais, conforme o princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas. Neste âmbito, convém explorar as possibilidades de impor gravames globais a atividades de alcance internacional que possam provocar a deterioração do meio ambiente mundial, e destinar os recursos arrecadados à constituição de fundos específicos que permitam solucionar esses problemas, com um enfoque multilateral. A ampliação a novos campos de instrumentos similares ao mecanismo de desenvolvimento limpo é uma alternativa para atingir este propósito, mediante a criação de mercados autenticamente globais de serviços ambientais. O critério norteador deve ser o que serve de base ao princípio 16 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), segundo o qual quem polui deve, em princípio, arcar com os custos da poluição, mas deve-se atribuir a flexibilidade necessária para que a mitigação tenha lugar em outro espaço geográfico.

A educação, a pesquisa, o desenvolvimento, a transferência e a adaptação de tecnologias, bem como o acesso à informação farão uma contribuição cada vez mais importante à sustentabilidade. Diante da evidência de uma maior fragilidade ecológica produzida pela acumulação de danos ambientais em diferentes escalas, o princípio de prevenção adquiriu um novo e maior sentido. Haverá um momento em que os esforços de proteção serão insuficientes, enquanto a necessidade de adaptação e mitigação e, sobretudo, de desenvolvimento científico e tecnológico para fazer frente aos novos desafios aumentará constantemente. Nesta esfera, adquirem especial relevância os mecanismos de proteção da propriedade intelectual, tanto do conhecimento formal como do informal, que fazem parte do saber tradicional.

As considerações anteriores apontam para a necessidade de obter maior coerência e compatibilidade entre o sistema comercial internacional, incluindo a proteção da propriedade intelectual, e o desenvolvimento sustentável. A Declaração de Doha, aprovada na Quarta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (novembro de 2001), representa um avanço importante neste campo, por reconhecer explicitamente a necessidade de analisar as relações entre as normas da OMC e os acordos ambientais multilaterais. A declaração especifica claramente que os países podem adotar disposições destinadas a proteger a saúde humana e animal, o reino vegetal e o meio ambiente, desde que as medidas de proteção ambiental não se convertam em mecanismos de discriminação comercial ou protecionismo disfarçado. Além disso, identificam-se como temas prioritários para o Comitê de Comércio e Meio Ambiente a análise dos efeitos das medidas ambientais no acesso ao mercado, particularmente no caso dos países em desenvolvimento; as disposições relevantes do acordo sobre proteção da propriedade intelectual e a etiquetagem com propósitos ambientais.

3. A correção das assimetrias financeiras e macroeconômicas

Além dos temas "sistêmicos" associados à estabilidade macroeconômica e financeira global já analisados em seções anteriores, a reforma financeira internacional deve concentrar-se na correção das assimetrias financeiras e macroeconômicas básicas do sistema econômico internacional. Essa tarefa deve ser empreendida com um enfoque integral e abranger atividades destinadas à supervisão macroeconômica, regulamentação dos fluxos de capital, provisão de liquidez em casos de crise, elaboração de esquemas multilaterais para administrar os problemas de endividamento excessivo, fortalecimento dos bancos multilaterais de desenvolvimento e a obtenção de um novo consenso em torno do alcance da condicionalidade no que diz respeito ao acesso a recursos oficiais internacionais. Essas atividades integrais devem ter como objetivo a redução do acesso segmentado e volátil dos países em desenvolvimento aos recursos financeiros internacionais

e a abertura de espaços que lhes permitam ampliar as margens para a adoção de políticas macroeconômicas anticíclicas.

O emprego deste enfoque integral indica, em primeiro lugar, que as atividades de supervisão macroeconômica do Fundo Monetário e das instituições regionais complementares (ver a seção III) devem ter uma orientação essencialmente preventiva; ou seja, seu propósito deve ser evitar a acumulação de desequilíbrios e estruturas de endividamento de alto risco durante os períodos de auge. Os programas que o Fundo Monetário executa, em conjunto com bancos multilaterais e com o Banco de Compensações Internacionais, para dar respaldo à criação de sistemas financeiros mais sólidos nos países em desenvolvimento compreendem uma parte essencial desta tarefa. Também seria conveniente oferecer claros incentivos ao cumprimento de estritos padrões preventivos, macroeconômicos e financeiros, sobretudo no acesso automático a linhas de crédito contingente do Fundo em situações de crise. No caso dos bancos de desenvolvimento, o estabelecimento de linhas de crédito destinadas especificamente a incentivar um manejo econômico anticíclico por parte dos países em desenvolvimento.¹¹

Do ponto de vista normativo, o objetivo principal deve ser a redução do risco que podem representar as operações com países que tenham contraído dívidas líquidas, especialmente de curto prazo, cuja magnitude não guarde proporção com o tamanho da economia e os setores financeiros, como uma forma de desestimular o financiamento de alto risco em sua fonte. Isto pode exigir a adoção de normas especiais para regulamentar as operações financeiras com os países em desenvolvimento, em vez de aplicar normas gerais elaboradas em função dos mercados dos países industrializados. A avaliação de risco por parte das agências classificadoras não deveria ser utilizada com fins reguladores; o que deveria ser regulamentado são as atividades destas agências, obrigando-as a classificar o risco soberano com base em critérios objetivos de conhecimento público.

Os países em desenvolvimento devem continuar tendo plena autonomia para o manejo de sua conta de capitais. Os organismos financeiros internacionais terão que atribuir especial atenção à análise dos casos concretos de regulamentação nesta área e estimular os países a adotar medidas restritivas do endividamento externo durante os períodos de auge, quando percebem que estes, ou sua contrapartida no déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, são insustentáveis.

Por sua vez, o Fundo Monetário deveria ir-se convertendo gradualmente num quase-emprestador internacional de última instância. Isso implicaria o uso dos direitos especiais de saque como principal meio de financiamento de suas operações. Em particular, para satisfazer a maior demanda de recursos do Fundo em épocas de crise, seria necessário recorrer a emissões temporárias de direitos especiais de saque, em vez de empregar os mecanismos de financiamento especiais vigentes (*arrangements to borrow*), que dependem da discricionariedade de alguns países industrializados. No prazo mais longo, os direitos especiais de saque deveriam ser utilizados para satisfazer multilateralmente as demandas adicionais de liquidez associadas ao crescimento da economia mundial.

Nos programas de ajuste em períodos de crise deve-se levar em consideração os efeitos sobre os setores mais vulneráveis da população. Este princípio, que vem recebendo crescente aceitação internacional nos últimos anos, deve ultrapassar a criação de redes de proteção social e abranger a elaboração da política de ajuste macroeconômico, com o fim de que se adote a combinação de políticas que tenha menos conseqüências sociais negativas nos setores mais pobres (Nações Unidas, 2001a).

¹¹ Entre outras alternativas figuram, por um lado o estabelecimento de linhas de crédito caracterizadas pela “poupança vinculada” de recursos nacionais nos bancos durante os auge, que posteriormente podem ser desembolsadas junto com os empréstimos dos bancos nos períodos de crise. Por outro lado podem ser criadas linhas de crédito, que seriam colocadas à disposição dos países necessitados em épocas de crises. Essas linhas de crédito seriam regidas por cláusulas de aceleração da amortização em função de determinadas variáveis macroeconômicas.

O controle dos problemas de "risco moral" dependa da supervisão macroeconômica preventiva e de um bom regime normativo. Eles poderiam complementar-se com um elemento que ainda não faz parte do ordenamento internacional: um mecanismo que permita resolver os problemas de endividamento excessivo. Embora um mecanismo deste tipo possa ser empregado para fazer frente a problemas de liquidez, existem instrumentos mais eficazes que foram utilizados no passado com esse propósito, em particular a pressão exercida pelas autoridades normativas nos países industrializados para que os bancos mantenham abertas as linhas de crédito de curto prazo aos países afetados; em todo caso, esse deveria ser o foco do financiamento de emergência do Fundo Monetário. De fato, a inexistência de um bom financiamento de emergência pode converter os problemas de falta de liquidez em problemas de solvência. Por este motivo, os mecanismos para encarar os problemas de endividamento excessivo, cujo propósito essencial é a administração dos problemas de solvência, devem ser considerados como complemento do financiamento de emergência, e não como um substituto do mesmo.

Os principais elementos deste novo mecanismo devem ser os seguintes: i) o estabelecimento de cláusulas de ação coletiva, que facilitem a negociação com os credores e que sejam de caráter universal, para evitar que dêem origem a um novo fator de discriminação contra os países em desenvolvimento; ii) um instrumento que permita a suspensão de pagamentos com sanção internacional, que poderia ser outorgada pelo Fundo Monetário; iii) a negociação voluntária entre as partes, que envolva os passivos externos públicos e privados e que possa incluir instrumentos de mediação e, possivelmente, de arbitragem internacional, seja através de um novo organismo ou de grupos de especialistas organizados pelo Fundo; iv) a concessão de preferência no processo de reestruturação do financiamento privado em situações de crise e, em alguns casos, a exigência de proporcionar maiores recursos; e v) o apoio creditício dos organismos multilaterais de financiamento durante a fase de renegociação e o período imediatamente posterior, com o objetivo primordial de facilitar a reinserção dos países nos mercados privados de capitais. Com relação a este último objetivo, o instrumento mais apropriado poderia ser um sistema de garantias, que tivesse como respaldo um fundo especial administrado pelos principais bancos de desenvolvimento.¹²

A permanência de um forte sistema bancário multilateral de desenvolvimento é outro componente desta estratégia. Os bancos que o integram demonstraram ser essenciais para garantir a provisão de financiamento aos países que não têm acesso aos mercados privados, especialmente os mais pobres, como também para outorgar financiamento de longo prazo aos países de renda média durante os períodos de seca nesses mercados. Esta função contracíclica do financiamento multilateral, que inclui o apoio aos programas de proteção aos setores mais vulneráveis da população durante as crises, soma-se à provisão de liquidez (o objetivo central das atividades do Fundo Monetário) e, portanto, não deve ser confundida com esta. O emprego mais freqüente de garantias para alavancar recursos privados nesses períodos pode ser o instrumento mais adequado nesse contexto. A isto devem-se acrescentar outras funções cruciais dos bancos multilaterais: o estímulo de atividades inovadoras, especialmente de desenvolvimento social, e a participação do setor privado em obras de infra-estrutura; o apoio à ampliação do sistema financeiro dos países em desenvolvimento e as medidas adotadas pelos bancos nacionais de fomento com tal objetivo; a prestação de assistência técnica em geral e o respaldo à provisão de bens públicos globais, em coordenação com os organismos das Nações Unidas.

O último elemento inerente a esta visão integral é um novo acordo internacional sobre o alcance da condicionalidade, com o fim de incorporar às práticas internacionais o "sentido de propriedade" (*ownership*) das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento sobre uma base firme. Neste campo houve avanços importantes, entre os quais a análise e a discussão do tema no Fundo Monetário durante o ano de 2001. Não obstante, em alguns casos o discurso de apoio ao sentido de propriedade oculta novas formas de condicionalidade, o que explica a importância de um

¹² Ver UNCTAD (1998 e 2001), Krueger (2001) e Machinea (2001), que oferecem uma análise mais extensa deste tema.

acordo internacional explícito sobre a matéria. Dada a tendência ao predomínio de visões homogêneas nos organismos financeiros internacionais, o debate público de suas visões sobre o desenvolvimento é insubstituível enquanto mecanismo de controle além de constituir um exercício essencial para pôr em prática as diversas opções de desenvolvimento (Stiglitz, 1999). A existência de uma maior variedade de pontos de vistas nesses organismos pode ser fundamental para evitar a marcada tendência à homogeneização institucional observada nas duas últimas décadas.

4. Superação das assimetrias produtivas e tecnológicas

A transmissão dos impulsos produtivos e tecnológicos do mundo industrializado aos países em desenvolvimento consiste de dois processos básicos. O primeiro deles é a transferência gradual para estes últimos da produção de matérias-primas, de atividades industriais maduras e da demanda de serviços mais padronizados. O segundo é a transferência de tecnologia, e a participação crescente dos países em desenvolvimento em sua produção e nos setores produtivos com maior conteúdo tecnológico. A agenda comercial internacional deve estar voltada para a consecução do primeiro destes objetivos, mas a longo prazo a verdadeira superação das assimetrias internacionais depende do segundo.

Os elementos mais essenciais da agenda comercial são bem conhecidos (UNCTAD, 1999a, Third World Network, 2001, Banco Mundial, 2002b). O primeiro deles é uma ampla liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas, que inclua a eliminação gradual dos subsídios às exportações, a redução substancial dos subsídios à produção nos países industrializados, a diminuição das tarifas aplicáveis a estes produtos e a eliminação progressiva do sistema de tarifas e cotas que, na prática, equivale a uma restrição quantitativa. O segundo é a culminação bem sucedida do desmantelamento do acordo multifibras contemplado nos acordos da Rodada Uruguai, a redução das tarifas máximas e o escalonamento das tarifas em função do nível de processamento. O terceiro é a abertura dos serviços que pressupõem uso intensivo de mão-de-obra nos países industriais, a construção e o turismo entre outros, a fim de possibilitar a migração temporária de todo tipo de trabalhadores para a prestação desses serviços. O quarto é a adoção de disciplinas multilaterais mais estritas em matéria de *antidumping* e de garantias de pleno cumprimento da proibição de impor restrições voluntárias às exportações estabelecida na Rodada Uruguai.

A esses objetivos prioritários deve somar-se a necessidade de garantir uma ampla participação dos países em desenvolvimento na formulação de normas técnicas de todo tipo e facilitar uma ampla aplicação dos mecanismos de solução de controvérsias da OMC, que representam um dos avanços mais importantes de ordem multilateral na última década. O elevado custo de contar com equipes negociadoras e de empregar os mecanismos institucionais estabelecidos implica que tudo isso depende de uma organização adequada das equipes de que dispõem os países mais pobres e pequenos, de corpos jurídicos que sirvam de respaldo aos processos de solução de controvérsias nos quais participem estes países e da disponibilidade de recursos multilaterais para financiá-los.

Além destas considerações, a comunidade internacional deve reconhecer que as estratégias orientadas a criar competitividade sistêmica são um componente essencial dos processos de desenvolvimento. Neste âmbito, a Rodada Uruguai manteve certo grau de liberdade para a substituição de importações (mediante os níveis de proteção fixados e o princípio de proteção das indústrias incipientes) e para o ajuste destas indústrias a fim de fazer frente à concorrência (mecanismos de salvaguarda), mas reduziu de maneira significativa as possibilidades de fomentar as exportações através das políticas nacionais dos países de renda média. Entre outras coisas, foram adotadas disciplinas aplicáveis aos subsídios às exportações e proibida a adoção de medidas comerciais relacionadas com o investimento (convênios de desempenho e regras sobre integração nacional), que reduziram a discricionariedade para fomentar ativamente as "indústrias incipientes de exportação" e a diversificação exportadora. Além disso, e conforme ocorre em outros campos, os

acordos, via de regra, autorizam as subvenções mais empregadas nos países industrializados (tecnológicas, ao desenvolvimento regional, ao meio ambiente), ao passo que restringem as utilizadas com mais frequência nos países em desenvolvimento (zonas francas, subsídios diretos às atividades exportadoras e convênios de desempenho). Embora a transformação dos sistemas de incentivos para harmonizá-los com as conclusões da Rodada Uruguai continue sendo uma prioridade dos países em desenvolvimento, a análise do espaço de que dispõem os países para a adoção de políticas, especialmente para diversificar sua oferta de exportações, deve ocupar um lugar de destaque na agenda da "Rodada de Desenvolvimento", iniciada em Doha no fim de 2001.¹³

Em matéria de comércio de bens e serviços, as negociações multilaterais se conjugam na América Latina e Caribe com vários outros processos de negociação com países industrializados, que a região leva a cabo em conjunto, por blocos sub-regionais ou bilateralmente. Entre outras, destacam-se as negociações com os Estados Unidos e Canadá, por um lado, e com a União Européia, por outro. Esses processos são muito importantes, já que estão orientados a garantir o livre acesso aos principais mercados dos países industrializados, além dos esquemas preferenciais estabelecidos em várias sub-regiões, que por sua natureza não constituem compromissos permanentes. Essas negociações também têm outras dimensões, entre as quais cabe destacar a proteção do investimento e da propriedade intelectual.

Por conseguinte, os acordos que surgirem dessas negociações deverão garantir a consecução dos objetivos comerciais prioritários mencionados, e ao mesmo tempo proteger a autonomia dos países em desenvolvimento para adotar políticas ativas de competitividade, voltadas fundamentalmente para a diversificação da base exportadora. Os temas relativos à proteção da propriedade intelectual serão considerados mais adiante.

A Área de Livre Comércio das Américas é o esforço mais ambicioso realizado neste campo, já que tem por objetivo a criação da maior área desse tipo no mundo, formada por países com níveis de desenvolvimento e tamanho muito díspares. Do ponto de vista estritamente comercial, na medida em que as tarifas dos Estados Unidos são baixas em média (menos de 2% em 2000) e cerca de três quartos das exportações da região entram nos Estados Unidos sem pagar tarifas (CEPAL, 2002), os maiores benefícios potenciais para os países latino-americanos e caribenhos seriam provenientes da exclusão de alguns produtos que gozam de uma proteção muito elevada (produtos agrícolas, têxteis e confecções, em particular) e, sobretudo, da eliminação de barreiras não tarifárias, entre as quais se destaca o uso discricionário do estatuto *antidumping*.

É essencial que o acordo contenha disposições especiais em consideração às profundas diferenças das economias em termos do nível de desenvolvimento e de tamanho, tanto no período de transição como depois de sua vigência plena. No primeiro caso, é importante o apoio técnico e financeiro para financiar programas de reestruturação produtiva que permitam fazer frente aos desafios que o acordo representa. No segundo, é fundamental que os países da região conservem a autonomia necessária para adotar políticas ativas de competitividade.

Em todo caso, as informações apresentadas nos capítulos anteriores indicam que o livre comércio não é suficiente por si só para garantir a convergência dos níveis de desenvolvimento dos países. Nesse sentido, a experiência indica que são necessários pelo menos outros dois tipos de políticas, que desempenharam um papel importante no passado nos processos de convergência de rendas entre países industrializados, assim como no processo mais importante de integração à

¹³ Neste sentido deve-se entender o artigo 10.2 da Declaração sobre questões e preocupações relativas à aplicação, em que a Conferência Ministerial "Toma nota da proposta de considerar subvenções não recorríveis as medidas aplicadas pelos países em desenvolvimento visando a obter objetivos legítimos de desenvolvimento como o crescimento regional, o financiamento da pesquisa e desenvolvimento tecnológico, a diversificação da produção e o desenvolvimento e aplicação de métodos de produção que não prejudiquem o meio ambiente...". Estritamente, a única restrição importante dos acordos da Rodada Uruguai é a relativa à "diversificação da produção" e, mais especificamente, da oferta de exportações, já que as subvenções com os demais propósitos assinalados estão amplamente amparadas no Acordo de Marrakesh.

economia dos Estados Unidos por parte de uma economia latino-americana, especificamente de Porto Rico (ver o boxe 4.1). As primeiras são as orientadas a agilizar a mobilidade internacional da mão-de-obra, tema ao qual nos referiremos mais adiante. As segundas se relacionam com a transferência de recursos das regiões mais adiantadas para as mais atrasadas, com o propósito explícito de garantir a convergência dos níveis de desenvolvimento (que, no caso de Porto Rico, também incluiu incentivos tributários para investimentos na ilha).

Boxe 4.1

**OS VÍNCULOS ECONÔMICOS ENTRE PORTO RICO E
OS ESTADOS UNIDOS**

As economias de Porto Rico e Estados Unidos estão estreitamente integradas. Porto Rico divide cidadania, força de defesa, moeda e mercado com os Estados Unidos, e há livre movimento de bens e fatores de produção entre ambos. Ao contrário de um Estado soberano, o Governo de Porto Rico não realiza atividades como cunhar moeda ou estabelecer impostos sobre as importações ou as exportações, já que forma uma união econômica com o continente.

Os principais pilares da estratégia de desenvolvimento, conhecida como Operação Bootstrap, que Porto Rico lançou nos anos 1940, foram os incentivos tributários, os créditos tributários contra o pagamento de impostos federais sobre a receita obtida na ilha pelas empresas dos Estados Unidos (artigo 936 do Código do Imposto de Renda dos Estados Unidos, que paulatinamente se está deixando de aplicar) e o livre comércio garantido com o continente. Alentadas por esses incentivos, muitas empresas que operavam em Porto Rico decidiram deixar seus lucros na ilha e depositá-los em instituições financeiras, com o que passaram a ser uma importante fonte de liquidez para os intermediários financeiros. Há uma década, havia 936 Fundos —assim eram chamados—, cujo montante alcançava cerca de US\$ 10 bilhões de dólares, o que representava cerca de um terço do total de depósitos em poder dos bancos comerciais. Em 2000, os 936 Fundos compunham aproximadamente 5.9% de tais depósitos.

As transferências federais também tiveram um papel preponderante na economia de Porto Rico, embora sua magnitude relativa se tenha reduzido com o decorrer do tempo. Em 2000, o total de transferências federais equivalia a 20% do PIB. As transferências a pessoas chegavam a US\$ 5,5 bilhões de dólares, ou 14.3% da renda pessoal (cifra que representa uma queda em relação a 22% da renda pessoal em 1990). Cerca de 60% destas transferências eram prestações, inclusive pensões de ex-combatentes e pagamentos do seguro médico e do seguro social. As doações, que consistem principalmente em pagamentos realizados no âmbito do programa de cupões para adquirir alimentos, atingiam 39% das transferências federais a pessoas.

Além dos fluxos de comércio e capital, a mão-de-obra também se move livremente entre Porto Rico e o continente, dado que milhares de porto-riquenhos viajam por temporadas. Em 1950, a população residente de Porto Rico totalizava 2.21 milhões de pessoas, e havia 226.000 naturais da ilha que residiam no continente. No ano 2000, estas cifras haviam subido para US\$ 3,8 milhões e US\$ 1,2 milhão, respectivamente.

Graças à Operação Bootstrap, fortaleceu-se o crescimento industrial, que transformou a base agrícola de Porto Rico numa economia impulsionada pelos serviços e manufaturas. Entre 1950 e 1990, o PIB da ilha cresceu 4,4% ao ano, e a participação do setor manufatureiro no produto total subiu de 22% para 39%. Não obstante, a convergência com os níveis de vida do continente foi parcial. Em 1990, a renda *per capita* em Porto Rico (US\$ 6,000 dólares) era quase a metade da renda do Mississippi, o estado da União de menor renda. Contudo, havia melhorado em relação à 1950, quando a renda *per capita* de Porto Rico correspondia a 39% da renda do estado em último lugar. Todavia, no ano 2000 a renda pessoal *per capita* de Porto Rico (US\$ 10,150 dólares) ainda correspondia à metade da renda do Mississippi.

A criação da União Européia foi, indubitavelmente, o processo internacional no qual este princípio se moldou mais claramente, através de uma política de "coesão social". É sintomático da filosofia política subjacente a estes acordos que o aprofundamento da integração econômica na última década do século XX tenha sido acompanhado do fortalecimento da política de coesão, em virtude de um objetivo explícito (Marín, 1999). Mais ainda, atualmente esta política está sendo aplicada também nos países da Europa central interessados em integrar-se à União Européia. A possibilidade de estabelecer um fundo de coesão ou de integração, como complemento necessário

dos acordos hemisféricos, foi proposta por vários chefes de Estado e de governo na terceira Cúpula das Américas, realizada em Quebec em abril de 2001,¹⁴ e portanto deveria receber atenção especial.

A extensão da agenda de negociações da Organização Mundial do Comércio com o objetivo de incluir novos temas foi objeto de um vasto debate. A CEPAL reconhece amplamente a necessidade de um enérgico compromisso regional com a agenda ambiental internacional, a defesa dos princípios e direitos trabalhistas fundamentais e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Todavia, também compartilha a convicção de que esses compromissos devem ser criados em outros âmbitos internacionais e não devem ser vinculados aos de caráter comercial.

Por sua vez, um acordo multilateral de investimentos pode contribuir para simplificar a complexa rede de acordos bilaterais ou regionais deste tipo assinados nos últimos anos, mas deve cumprir três requisitos essenciais: limitar-se à proteção do investimento, manter a autonomia dos países em desenvolvimento para regulamentar a conta de capitais por razões macroeconômicas e manter igualmente sua autonomia para adotar políticas ativas sobre investimento estrangeiro direto, incluindo aquelas orientadas a melhorar os encadeamentos entre esse investimento e a produção nacional. Ademais, seria útil avançar num acordo sobre concorrência global, que regule a acentuada tendência à concentração mundial observada em certos setores de atividade, assim como as práticas anticompetitivas das grandes empresas transnacionais.¹⁵ Um acordo desta natureza pode servir a longo prazo como âmbito para substituir os mecanismos mais discricionários de intervenção (entre eles, o estatuto *antidumping*). Não é evidente, porém, que o âmbito mais apropriado para os acordos multilaterais de investimentos ou de concorrência seja a OMC e, menos ainda, que esta seja a instância adequada para a implantação de acordos nestes campos. Neste sentido, seria mais apropriado criar uma nova organização internacional que, além destes dois acordos, tivesse a seu cargo a implantação dos acordos de propriedade intelectual e medidas de investimentos relacionadas com o comércio, concentrando assim as ações da OMC na regulamentação estrita do comércio de bens e serviços.

Outro elemento dos acordos da Rodada Uruguai, que foi objeto de um amplo debate, é o relativo à aplicação a todos os membros da OMC das disciplinas multilaterais em matéria de propriedade intelectual. Mesmo que esse acordo possa ser considerado fundamental para a provisão de um bem público global —a criação de conhecimento— só pode ser obtido mediante a concessão de um monopólio transitório, ou seja, definindo como bem privado o que é potencialmente um bem público. Como o desenvolvimento tecnológico é a atividade que mais se concentra nos países industrializados, esta forma de proteção e a conseqüente redistribuição de recursos reforçam uma das assimetrias básicas que caracterizam a economia internacional.

Devido ao alto custo que pode ter esse mecanismo para os países em desenvolvimento, o Banco Mundial (2002b, capítulo 5) assinalou que seus benefícios não são patentes para os países de renda baixa e, portanto, sua implantação deve ser gradual, dependendo do nível de desenvolvimento. Os países de renda média recebem benefícios indiscutíveis de uma maior proteção intelectual nos setores em que a denominação de origem é importante; no comércio intraindustrial, que depende da proteção das marcas; no de produtos cinematográficos e televisivos, e na indústria de programas de computação, entre outros. Essa proteção também desempenha um papel importante como garantia para o investimento estrangeiro e como mecanismo que assegura aos consumidores o acesso a uma gama ampla de produtos. Contudo, os acordos pertinentes elevam o custo da tecnologia e podem impedir sua transferência quando a proteção da propriedade

¹⁴ O Presidente do México se referiu, em particular, a um fundo de coesão, enquanto vários Primeiros-Ministros do Caribe destacaram a importância de um fundo de integração. Posteriormente, o governo equatoriano, que tem a seu cargo a coordenação das negociações, propôs a criação de um fundo pró-competitividade.

¹⁵ Com este propósito, pode-se estabelecer uma cláusula estipulando que o acordo correspondente só se aplica a empresas que mantenham uma participação superior a uma certa porcentagem dos mercados internacionais relevantes.

intelectual não é acompanhada da produção do bem ou do uso da tecnologia correspondente no país que outorga a proteção.

Os acordos adotados na Quarta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio representam um importante avanço na definição de uma área concreta —a saúde pública— na qual a proteção da propriedade intelectual pode ter efeitos nocivos. O principal problema que se apresenta neste caso é o efeito da proteção sobre os preços ao consumidor, que exclui amplos setores da população do uso dos bens ou serviços protegidos. Isto ilustra também um princípio mais geral, segundo o qual o caráter de bem público que tem o conhecimento deve prevalecer, em certas circunstâncias, sobre o caráter de bem privado que lhe outorga a proteção da propriedade intelectual.

Essa situação deu lugar a um debate mais amplo sobre áreas nas quais também deve predominar o caráter de bem público do conhecimento. Alguns dos exemplos mais evidentes são aqueles em que um conhecimento potencialmente patenteável tem caráter estritamente científico (certos conhecimentos sobre genética, essencialmente) ou em que um determinado conhecimento constitui a base para a aquisição de novos conhecimentos (fato que se reconhece, entre outros, no convênio sobre proteção de novas variedades vegetais, que garante o acesso a variedades protegidas para desenvolver outras novas). Na realidade, na medida em que o desenvolvimento tecnológico é o resultado de um processo de aprendizagem cumulativo, estreitamente dependente da experiência adquirida no âmbito produtivo, este último caso faz parte de um conjunto mais amplo, que inclui as inovações secundárias resultantes da adaptação de tecnologia e da engenharia inversa.

Como já se assinalou, o problema que se produz nesses casos é ainda mais grave quando as prioridades de diversificação produtiva de um país enfrentam proteções da propriedade intelectual de empresas que não produzem um bem ou não usam a tecnologia nesse país e, portanto, a proteção se converte em um obstáculo que dificulta a consecução dos objetivos de desenvolvimento. Nesses casos, como no da saúde pública, é necessário obter novos consensos sobre as limitações da proteção da propriedade intelectual ou formular normas mais amplas sobre o uso da licença obrigatória ou o esgotamento do direito (ver o capítulo 7).

Outra série de problemas está relacionada com alguns aspectos da agenda sobre propriedade intelectual de interesse para os países em desenvolvimento, mas que não foram criados em acordos ou instrumentados adequadamente. O primeiro está ligado à necessidade de dispor de mecanismos efetivos de transferência de tecnologia e de instrumentos que garantam uma participação mais ampla dos países em desenvolvimento na geração de novos conhecimentos. A OMC deveria dar prioridade a estes mecanismos e instrumentos, já que são necessários para compensar os efeitos distributivos adversos que a proteção da propriedade intelectual produz em todo o mundo. O segundo obedece à relação entre a proteção da propriedade intelectual e o Convênio sobre a Diversidade Biológica, e a proteção dos conhecimentos tradicionais e do folclore. Estes últimos casos demonstram, ademais, a urgência de que os países da região façam um inventário dos recursos que desejam proteger no âmbito internacional, para defender seu patrimônio cultural, intelectual, genético e geográfico.

5. Plena inclusão da migração na agenda internacional

A plena incorporação da migração na agenda internacional também é um elemento essencial de um sistema internacional destinado a superar as assimetrias da ordem global. Não existe qualquer justificativa teórica para liberalizar os mercados de bens, serviços e capitais, enquanto continuam a ser aplicadas estritas restrições à mobilidade internacional da mão-de-obra. Mais ainda, a liberalização assimétrica dos mercados tem efeitos evidentemente regressivos no âmbito mundial, já que beneficia os fatores de produção mais móveis (capital e mão-de-obra mais qualificada) e prejudica os que se caracterizam por uma mobilidade restrita (mão-de-obra menos qualificada). Esta restrição anula, também, um dos mecanismos que, segundo várias análises históricas, desempenhou

um papel fundamental na convergência de rendas entre os países atualmente industrializados (ver o capítulo 3). Por outro lado, a imposição de maiores restrições à mobilidade da mão-de-obra menos qualificada drena seletivamente o capital humano dos países em desenvolvimento, tende a acentuar as desigualdades de renda em função da qualificação e dá origem a um dos ramos de atividade mais daninhos do mundo atual: o tráfico de trabalhadores e outros indivíduos. Além de ser um fator de relevância econômica, a migração é uma fonte muito importante de enriquecimento cultural mútuo e de constituição de uma sociedade cosmopolita.

Portanto, uma das prioridades da agenda internacional deve ser o estabelecimento de acordos que ampliem a mobilidade da mão-de-obra e fortaleçam a governabilidade da migração internacional. Neste campo, o principal objetivo deve ser a adoção de um acordo global sobre políticas migratórias. Em geral, os instrumentos vigentes têm um alcance limitado. O mais amplo de todos, mas que ainda não foi ratificado, é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migratórios e de seus Familiares, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1990. É importante ratificar essa Convenção porque ela reitera os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores migrantes e de seus familiares, inclusive os direitos dos que podem encontrar-se em situação irregular. Além disso, proporciona aos Estados um instrumento legal que possibilita a articulação de legislações nacionais uniformes.

Um elemento estreitamente relacionado com o anterior é a redução dos perigos que representam a discriminação e a xenofobia, mediante a ratificação dos instrumentos internacionais correspondentes e o cumprimento do Plano de Ação firmado na Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban (África do Sul) no ano 2001.

A ampliação dos compromissos de mobilidade temporária de trabalhadores no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC também é importante. Conforme indicado, uma das prioridades neste campo é o ato de assumir maiores compromissos por parte dos países industrializados, em matéria de serviços que pressuponham um uso intensivo da mão-de-obra pouco qualificada, âmbito no qual os países em desenvolvimento podem ter vantagens comparativas.

É inegável que o tema da migração deve fazer parte da agenda hemisférica, dos acordos multilaterais entre a América Latina e o Caribe e a União Européia, e dos processos de integração regional. Existe, também, uma ampla gama de negociações e convênios bilaterais que podem contribuir com o propósito de ampliar as possibilidades de migração internacional. Um exemplo recente e promissor é o início de um diálogo entre México e os Estados Unidos sobre este tema. Todos estes acordos, sejam multilaterais ou bilaterais, devem aumentar a mobilidade temporária e permanente dos trabalhadores e avançar em outras áreas, estreitamente vinculadas à migração, como a seguridade social e o reconhecimento de estudos e qualificações pessoais.

Cabe destacar que, além dos esforços no sentido de eliminar a xenofobia e a discriminação e garantir os direitos dos imigrantes, os governos dos países receptores devem adotar medidas que visem à sua plena incorporação nas sociedades de destino. Este é, de fato, um requisito essencial para garantir a coesão social em sociedades receptoras de um grande número de imigrantes. Com tal objetivo, os Estados devem estabelecer mecanismos que facilitem sua integração à educação pública e aos serviços de proteção social, entre outros, como uma forma de contribuir para a ampliação de seus direitos econômicos e sociais. A outra face da moeda do processo de integração é a exigência de que respeitem e adotem a cultura que os acolhe e acatem plenamente as normas jurídicas do país receptor.

Os países de origem da migração também podem ser beneficiados por este fenômeno através de diversos mecanismos. Em primeiro lugar, mediante as remessas, que já constituem de fato fluxos importantes de recursos para muitos países da região. A redução dos custos de transferência das remessas, a promoção de programas de apoio que os emigrantes podem oferecer às suas comunidades de origem e o uso produtivo destes recursos são algumas das atividades possíveis

nesta frente. O emprego dos vínculos com emigrantes também pode ser importante para aproveitar sua preparação científica, profissional e empresarial, assim como para criar um mercado potencial de produtos idiossincráticos. Além disso, os países da região deveriam reconhecer o direito dos emigrantes de participarem nos processos políticos de seus países de origem.

Por último, tanto os países de origem como os de destino têm a responsabilidade de combater conjuntamente o tráfico migratório, incluindo a difusão de informação nos primeiros com o fim de alertar a população sobre os riscos destas práticas.

6. Os direitos econômicos, sociais e culturais: a base da cidadania global

Um dos principais avanços que a globalização provocou nas últimas décadas foi a extensão a todo o mundo de valores e princípios éticos, como os direitos humanos, a equidade, a democracia, o respeito pela diversidade étnica e cultural e a proteção do meio ambiente. Entre os temas mais especificamente relacionados com o desenvolvimento social, sobressaem os princípios consagrados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em virtude do qual os países se comprometem a garantir a seus cidadãos um conjunto de bens e serviços considerados essenciais para uma vida digna. No âmbito do Pacto, a construção da agenda social internacional se identifica com o reconhecimento de todo membro da sociedade global como cidadão e, portanto, como depositário de direitos. De outro ponto de vista, os bens e serviços relacionados com um nível básico de bem-estar são simultaneamente direitos e mercadorias, “bens de valor social” (meritórios) de acordo com a terminologia da economia do bem-estar, motivo pelo qual devem ser regulamentados como parte do processo de garantia de seu fornecimento; além disso, deve-se dar a conhecer publicamente seu nível de desenvolvimento e permitir sua exigibilidade real (CEPAL, 2000a). Esse processo deve ser parte essencial de um programa integral de luta contra a pobreza.

Os direitos econômicos, sociais e culturais constituem um todo indivisível e interdependente com os direitos civis e políticos. Entretanto, reconhece-se que o exercício dos primeiros dificilmente pode ser automático, exigindo esforços econômicos e políticos importantes, que garantam sua concretização progressiva. Estes esforços se confundem com os processos democráticos orientados a determinar os níveis de nutrição, saúde, educação, habitação e outros direitos ou bens de valor social que podem ser garantidos de forma sustentável a todos os cidadãos, os mecanismos de provisão (pública, privada ou mista) e os recursos públicos necessários.

Isso nos remete ao processo político de constituição de pactos sociais e fiscais nacionais, mas cada vez mais globais, nos quais se considera que o acesso a esses bens é produto de uma decisão política sobre distribuição de recursos destinados a velar pela observância dos direitos civis. Esses pactos deveriam basear-se num debate político sobre o papel do Estado e a relação entre as políticas econômicas e o desenvolvimento social, permitindo o estabelecimento de acordos sobre as prioridades e o ritmo de progresso possível na aplicação gradual dos direitos ou bens de valor social.¹⁶

Não obstante, o respeito a esses direitos continua sendo uma responsabilidade basicamente nacional, e não existem até agora políticas ou mecanismos internacionais claros, definidos e estáveis que permitam que as vontades e realizações dos países transcendam a esfera nacional. Por outro lado, a aplicação desses direitos está circunscrita aos Estados e não abrange explicitamente outros agentes importantes, como as empresas. Por último, a exigibilidade desses direitos não tem, até agora, incentivos claros, nem existem métodos que garantam sua aplicação.

¹⁶ Uma das atividades essenciais neste campo é a produção, difusão e análise de informação sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais e outros direitos, bem como o cumprimento das metas acordadas nas cúpulas mundiais, para ajudar a determinar as prioridades, criar uma cultura de responsabilidade e obter mudanças de política.

Por este motivo, a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais deve evoluir gradualmente, de avaliações regionais e nacionais sobre seu cumprimento para uma exigibilidade política muito mais clara, não só em foros internacionais mas também, e sobretudo, em foros nacionais representativos, nos quais se discutam as avaliações internacionais da aplicação efetiva dos compromissos adotados pelos países. Essa avaliação deve ser integral e abranger não só o respeito a esses direitos, mas também a outras entidades de direitos sociais reconhecidas internacionalmente (os princípios e direitos fundamentais aplicáveis na esfera do trabalho acordados na Organização Internacional do Trabalho, e os direitos das crianças, mulheres e grupos étnicos), assim como os compromissos adquiridos nas cúpulas mundiais, com os quais estão estreitamente relacionados. Essa exigibilidade política pode dar lugar progressivamente, em alguns casos, a uma exigibilidade judicial, tanto em tribunais nacionais como em tribunais internacionais competentes. Em todos os casos, os compromissos e sua conseqüente exigibilidade devem concordar com o grau de desenvolvimento dos países e, em particular, com sua capacidade para alcançar metas que possam beneficiar efetivamente a todos os cidadãos, o que permite evitar tanto o voluntarismo como o populismo.

As acentuadas desigualdades e assimetrias da ordem global indicam que um elemento essencial da materialização dos direitos é a assistência oficial para o desenvolvimento; ela deveria ser proporcionada em conformidade com os compromissos adquiridos no seio das Nações Unidas (0.7% do PIB dos países industrializados, sendo que entre 0.15% e 0.20% desse PIB deve ser destinado aos países menos adiantados) e os critérios básicos compartilhados pela comunidade internacional: atribuir prioridade à luta contra a pobreza e o sentido de identificação com as estratégias de desenvolvimento econômico e social. A cooperação para o desenvolvimento deve ser concebida sob esta perspectiva, como um apoio simultâneo à construção da democracia, o fomento dos direitos civis e políticos e a erradicação da pobreza, de acordo com um enfoque em que os direitos tenham um papel destacado. As propostas internacionais sobre o tema, entre outras a “Iniciativa 20/20”, representam um avanço importante nesta direção.¹⁷ Dado que um processo universal desta magnitude levará muito tempo para se concretizar, os programas de integração regionais ou sub-regionais estão destinados a constituir etapas intermediárias obrigatórias.

A responsabilidade pela observância dos direitos, seu desenvolvimento e sua aplicação supera as fronteiras nacional e estatal. Portanto, é fundamental o estabelecimento de alianças entre múltiplos atores. Conscientes disso, as Nações Unidas fizeram um amplo apelo ao setor empresarial de todos os países, através do Convênio Global, para promover o respeito aos direitos humanos nesse âmbito, tanto em suas práticas como através do respaldo de políticas públicas adequadas sobre direitos humanos, o respeito aos direitos trabalhistas básicos e a proteção do meio ambiente.¹⁸ Este tipo de iniciativas, e outras da sociedade civil, devem contribuir para a consolidação de uma verdadeira cultura baseada nos direitos humanos, que é a essência da construção da cidadania global.

¹⁷ Ver Ganuza, León e Sauma (2000), onde se apresenta uma avaliação desta iniciativa no contexto da região.

¹⁸ (www.unglobalcompact.org).



Parte II: Visão regional



Capítulo 5

Vulnerabilidade externa e política macroeconômica

A volatilidade dos fluxos de capitais, característica da terceira fase de globalização, se refletiu na América Latina e no Caribe em uma acentuada instabilidade do crescimento econômico. As autoridades experimentaram, portanto, dificuldades para garantir a estabilidade real das economias diante das fortes variações de liquidez internacional. Isto reflete não só problemas próprios do manejo macroeconômico procíclico que se generalizou na região, mas também a ausência de uma institucionalidade apropriada para o sistema financeiro internacional que ajude a corrigir a instabilidade dos mercados financeiros e as enormes assimetrias que caracterizam o desenvolvimento financeiro e o comportamento macroeconômico dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Este capítulo analisa a relação entre as novas formas de vulnerabilidade externa associadas à volatilidade dos movimentos de capitais e a política macroeconômica. As duas primeiras seções concentram sua atenção nas fontes de financiamento externo da América Latina e do Caribe e na forma como suas flutuações se combinaram com políticas macroeconômicas procíclicas para determinar os ciclos econômicos agudos que caracterizaram a região na última década. Com base nestas considerações e nas do capítulo precedente, as duas seções finais detalham elementos das agendas nacional e internacional para fazer frente a esta volatilidade.

I. A composição do financiamento externo e a vulnerabilidade

Durante a década de 1970, a expansão do crédito internacional permitiu que as economias crescessem com importantes déficits em conta corrente do balanço de pagamentos, sob estruturas de gastos e preços relativos insustentáveis, que culminaram na crise da dívida (gráfico 5.1). Nos anos 1980, a passagem de uma transferência líquida de recursos positiva a uma fortemente negativa se traduziu numa “década perdida” em matéria de desenvolvimento econômico. A expansão do produto, a uma taxa média anual de 5.6% nos anos 1970, foi sucedida por graves crises externas, fiscais e financeiras, que motivaram uma sucessão de programas de ajuste e estabilização, com forte impacto sobre o crescimento do PIB regional (1.2% ao ano).

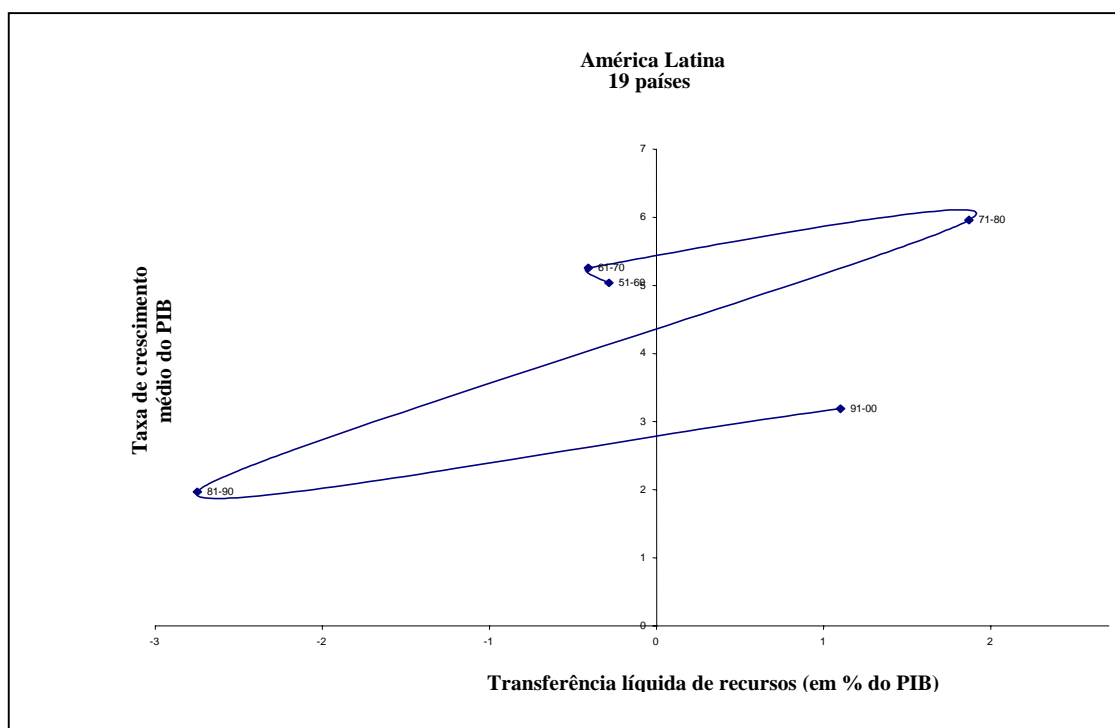
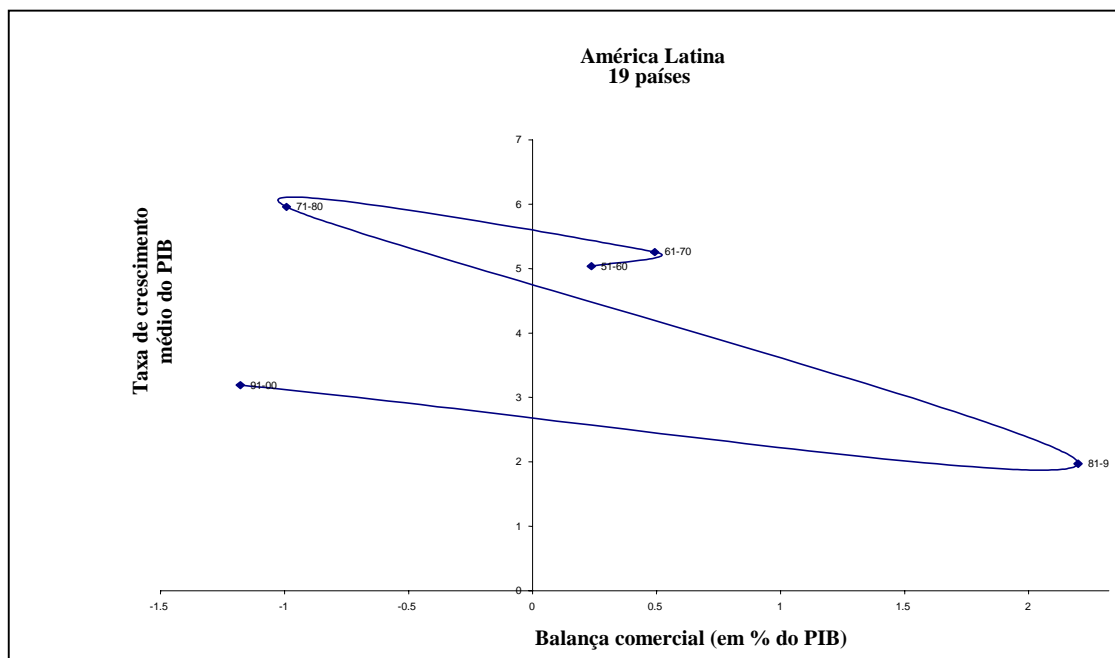
Nos anos 1990, o renovado mas volátil acesso aos fluxos internacionais de capitais gerou ciclos breves de crescimento interrompidos por períodos de desaceleração ou franca recessão. O resultado líquido foi um crescimento regional instável e medíocre, de 2.9% ao ano, em média, entre 1990 e 2001. Os resultados, notáveis em si mesmos, em matéria de controle fiscal, redução da inflação e aumento da credibilidade das autoridades macroeconômicas não se traduziram, para a maioria dos países da região, em processos de crescimento econômico dinâmicos e estáveis.

1. Anatomia dos fluxos de capital nos anos 1990

Diferentemente da década de 1970, durante a qual a principal fonte de financiamento externo foram os créditos bancários sindicalizados, o investimento estrangeiro direto (IED) e a colocação de bônus vieram a desempenhar esse papel nos anos 1990. O IED teve uma forte tendência ascendente, só interrompida pela crise internacional de 2001-2002 e concentrou, no conjunto da década, três quartos dos fluxos líquidos de capitais para a região (quadro 5.1). Embora as fusões e aquisições (primeiramente de empresas privatizadas, e depois de empresas privadas nacionais) tenham sido importantes, mais da metade dos recursos correspondentes se destinaram à criação da nova capacidade produtiva.

Em claro contraste com o IED, as emissões de bônus apresentaram flutuações e suas condições de financiamento eram muito sensíveis aos vaivéns dos mercados internacionais. O prazo médio das novas emissões de bônus variou entre três e cinco anos na primeira metade da década, alcançou um máximo em 1997, em torno de quinze anos, e mostrou uma forte queda em 1998-2001, quando oscilou entre cinco e oito anos. Por sua vez, os custos do financiamento desceram a seu nível mais baixo em 1997, mas se elevaram consideravelmente em agosto de 1998, depois da moratória russa. Desde então, se mantiveram acima dos valores prevalecentes até 1997, com um importante incremento em 2001, que se concentrou em grande medida na Argentina (gráfico 5.2).

Gráfico 5.1
**PADRÕES DE CRESCIMENTO, DÉFICIT COMERCIAL E TRANSFERÊNCIA
LÍQUIDA DE RECURSOS**



Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais.

Quadro 5.1
AMÉRICA LATINA E O CARIBE: FONTES DE FINANCIAMENTO EXTERNO
1990-2000

(Fluxos líquidos em milhões de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000a/
Total (A+B+C+D)	43 887	43 793	41 255	69 120	63 117	102 056	93 076	99 969	94 881	95 173	69 151
A. Dívida											
Oficial b/	6 823	3 435	1 220	2 674	-1 301	9 307	-8 212	-4 447	9 125	2 275	-2 701
Bônus	101	4 133	4 738	20 922	14 306	11 793	29 764	10 562	18 306	19 067	10 965
Bancos comerciais c/	2 731	1 275	4 302	201	6 212	15 068	16 200	29 646	-7 994	-16 130	4 339
B. Investimento											
Direto	6 758	11 066	12 506	10 363	23 706	24 799	39 387	55 580	61 596	77 313	64 814
Em Ações	896	6 938	8 042	27 185	13 160	7 643	13 893	9 947	1 748	3 893	2 305
C. Doações d/	2 350	4 165	2 622	2 908	2 645	3 333	3 181	2 719	3 215	2 949	3 100
D. Fundos compensatórios e/	24 228	12 781	7 825	4 868	4 389	30 113	-1136	-4 038	8 885	5 806	-13 671

Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Banco de Compensações Internacionais.

a/ Estimativas preliminares.

b/ Inclui financiamento bilateral e multilateral, exceto empréstimos do Fundo Monetário.

c/ Desde 1998 inclui fluxos de curto prazo.

d/ Exceto a cooperação técnica.

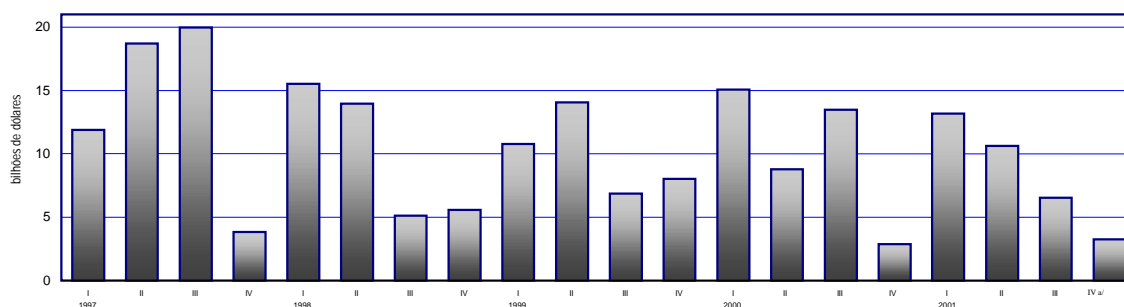
e/ Inclui empréstimos e utilização de crédito do Fundo Monetário e financiamento excepcional. No começo da década de 1990, o financiamento excepcional incluía principalmente juros de mora; em contrapartida, nos últimos anos inclui recursos de organismos multilaterais, além do Fundo Monetário e de governos de países desenvolvidos.

Os fluxos líquidos dos bancos comerciais para a região, como os bônus, mostraram alta volatilidade e nunca recuperaram as condições de financiamento prévias à crise da dívida, especialmente em matéria de prazos. Por sua vez, os fluxos de carteira de ações e a colocação de títulos de depósitos no mercado dos EUA (ADR) foram as fontes de financiamento mais instáveis (gráfico 5.2). Em su conjunto, estas duas fontes de recursos e as colocações diminuíram de maneira irregular até 1996-1997 e sofreram uma importante queda a partir de 1998.

Em contraposição, o financiamento oficial e compensatório exibiu um comportamento anticíclico, posto que aumentou durante os anos de drástica queda do financiamento privado em 1995 e desde 1998. Isto reflete o apoio proporcionado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), outros organismos financeiros multilaterais e alguns governos de países desenvolvidos em períodos especialmente críticos para certos países, em particular o México em fins de 1994, o Brasil em 1998-1999 e a Argentina em fins de 2000.

Gráfico 5.2

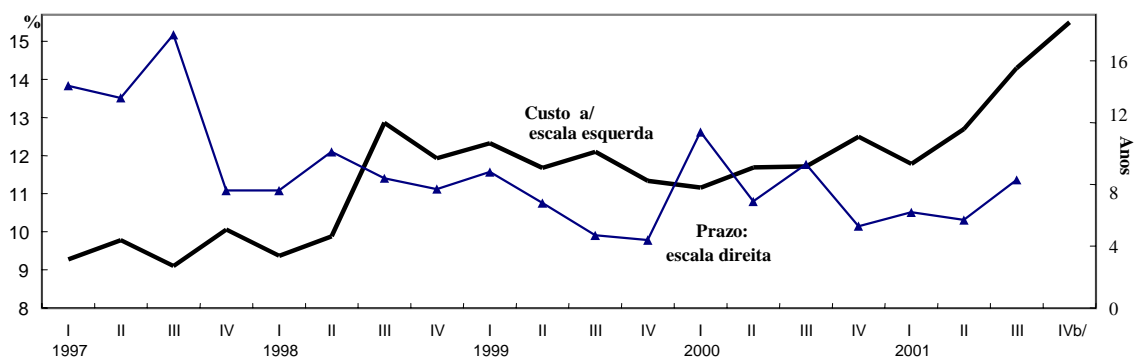
a) AMÉRICA LATINA E O CARIBE: MONTANTE DE EMISSÕES INTERNACIONAIS DE BÔNUS



Fonte: CEPAL, com base nas cifras do Fundo Monetário Internacional (FMI), J.P. Morgan e Merrill Lynch.

a/ Outubro e novembro.

b) AMÉRICA LATINA E O CARIBE: CONDIÇÕES DAS EMISSÕES INTERNACIONAIS DE BÔNUS



Fonte: CEPAL, com base nas cifras do Fundo Monetário Internacional (FMI), J.P. Morgan e Merrill Lynch.

a/ Soma do diferencial médio das colocações dos bônus e o rendimento dos bônus de longo prazo do Tesouro dos Estados Unidos.

b/ Outubro e novembro.

O acesso ao financiamento externo privado, além disso, tendeu a se concentrar nas economias relativamente maiores e desenvolvidas da região (quadro 5.2). Medido como porcentagem do respectivo produto, o total dos fluxos líquidos de longo prazo aumentou nos países de renda *per capita* alta e média, mas diminuiu nos de renda baixa. A queda neste último grupo de países esteve associada basicamente à forte redução do financiamento oficial e das doações, e foi só parcialmente compensada pelo aumento do IED (ver o quadro 5.3). Em todo caso, apesar desta tendência desfavorável, os países de renda baixa receberam mais financiamento de longo prazo, em relação ao PIB, que os de renda média e alta: 14% do PIB, entre 1990 e 1999 para os primeiros; 5.4% para os de renda média e 4.8% para os de renda alta.

Quadro 5.2
AMÉRICA LATINA E O CARIBE: FLUXO LÍQUIDO DE RECURSOS PRIVADOS, 1990-1999
(Médias anuais, em milhões de dólares e porcentagens)

	Investimento estrangeiro direta		Fluxo de capital acionário		Total do investimento privado		Memo (1999): Porcentagem	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	PIB a/	População
América Latina e o Caribe	32,937	100	214	100	42,151	100	100	100
Países de renda baixa b/	1,845	5.6	8	0.1	1,853	4.4	5	14,4
Países de renda média c/	3,844	11.7	902	9.8	4,746	11.3	10	15,4
Países de renda elevada d/	27,248	82.7	8,304	90.1	35,552	84.3	85	70,2
Argentina	5 442	16.5	1,132	12.3	6,575	15.6	16	7,4
Brasil	9 909	30.1	2,785	30.2	12,694	30.1	30	34,2
Chile	1 937	5.9	288	3.1	2,226	5.3	4	3,0
México	8 179	24.8	3,750	40.7	11,929	28.3	27	19,7
Venezuela	1 676	5.1	311	3.4	1,986	4.7	6	4,8
Outros	105	0.3	37	0.4	142	0.3	2	1,0
	Bônus		Empréstimos de bancos comerciais e outros		Total dívida privada		Memo (1999): Porcentagem	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	PIB a/	População
América Latina e o Caribe	13,647	100	10,691	100	24,337	100	100	100
Países de renda baixa b/	10	0.1	97	0.9	107	0.4	5,1	14,4
Países de renda média c/	914	6.7	1,100	10.3	2,014	8.3	9,8	15,4
Países de renda elevada d/	12,723	93.2	9,494	88.8	22,217	91.3	85,1	70,2
Argentina	4,871	35.7	578	5.4	5,448	22.4	16,2	7,4
Brasil	2,594	19.0	4,808	45.0	7,403	30.4	30,2	34,2
Chile	528	3.9	1,538	14.4	2,066	8.5	3,9	3,0
México	4,202	30.8	2,317	21.7	6,519	26.8	27,4	19,7
Venezuela	353	2.6	-14	-0.1	340	1.4	5,9	4,8
Outros	174	1.3	267	2.5	441	1.8	1,6	1,0

Fonte: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington D.C., 2001.

a/ Calculado a partir de valores em moeda corrente.

b/ No grupo de países de renda *per capita* baixa figuram a Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana.

c/ No grupo de países de renda *per capita* média figuram Colômbia, Costa Rica, Jamaica, Panamá e Peru.

d/ O grupo de países de renda *per capita* elevada compreende a Argentina, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

Quadro 5.3
**AMÉRICA LATINA E O CARIBE: CONTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO EXTERNO
 DE LONGO PRAZO POR GRUPOS DE PAÍSES, 1990-1999**
(Em porcentagens do Produto Nacional Bruto)

Grupo de países (média simples)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Média	Desvio padrão
I. Fluxos líquidos totais de longo prazo												
Países de renda <i>per capita</i> baixa a/	15.2	22.9	15.6	11.2	12.4	11.3	11.8	14.5	12.6	12.9	14.0	3.5
Países de renda <i>per capita</i> média b/	3.2	4.6	2.3	4.6	5.2	4.2	5.7	9.0	8.4	6.5	5.4	2.1
Países de renda <i>per capita</i> elevada c/	1.9	2.3	2.6	3.8	5.0	4.0	7.1	7.3	7.4	6.7	4.8	2.2
II. Financiamento oficial d/												
Países de renda <i>per capita</i> baixa	8.6	4.4	3.9	2.5	2.8	2.3	2.2	4.3	1.8	2.5	3.5	2.0
Países de renda <i>per capita</i> média	0.3	1.0	-1.3	-0.4	-1.0	-0.6	-1.2	-0.4	0.0	0.0	-0.4	0.7
Países de renda <i>per capita</i> elevada	1.0	0.5	0.4	0.2	0.1	0.2	-0.3	-0.1	0.5	0.0	0.3	0.4
III. Financiamento no mercado de bônus												
Países de renda <i>per capita</i> baixa	0.0	0.0	0.0	0.4	0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	0.0	0.2
Países de renda <i>per capita</i> média	-0.1	0.0	0.0	0.2	0.5	0.3	0.8	1.7	1.9	1.3	0.6	0.7
Países de renda <i>per capita</i> elevada	-0.4	0.1	0.6	1.1	0.8	0.8	1.7	0.4	1.1	1.1	0.7	0.6
IV. Financiamento de outras fontes privadas e/												
Países de renda <i>per capita</i> baixa	-0.4	-0.9	-1.4	-0.3	-0.4	-0.7	0.5	0.5	0.4	0.6	-0.2	0.7
Países de renda <i>per capita</i> média	-0.6	-0.7	-0.1	0.2	0.1	0.3	0.1	1.0	0.1	1.2	0.1	0.6
Países de renda <i>per capita</i> elevada	0.0	-0.3	-0.4	-0.7	0.3	0.2	0.3	0.8	1.4	-0.2	0.1	0.6
V. Investimento externo direto f/												
Países de renda <i>per capita</i> baixa	0.8	0.9	6.7	3.3	3.7	3.5	3.3	4.5	5.9	6.3	3.9	2.0
Países de renda <i>per capita</i> média	2.0	1.9	2.4	2.2	4.0	3.0	4.5	6.1	6.0	3.7	3.6	1.6
Países de renda <i>per capita</i> elevada	1.1	1.7	1.5	2.0	3.1	2.6	3.2	5.3	4.3	5.7	3.0	1.6
VI. Investimento em ações												
Países de renda <i>per capita</i> baixa	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Países de renda <i>per capita</i> média	0.0	0.0	0.3	0.8	0.8	0.7	1.1	0.3	0.1	0.1	0.4	0.4
Países de renda <i>per capita</i> elevada	0.2	0.3	0.4	1.0	0.6	0.3	2.2	0.9	0.1	0.1	0.6	0.6
VII. Doações												
Países de renda <i>per capita</i> baixa	6.2	18.4	6.3	5.2	6.2	6.1	5.9	5.4	4.7	3.4	6.8	4.2
Países de renda <i>per capita</i> média	1.6	2.4	1.1	1.7	0.7	0.5	0.4	0.3	0.4	0.2	0.9	0.7
Países de renda <i>per capita</i> elevada	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1

Fonte: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington D.C., 2001.

a/ O grupo de países de baixa renda compreende os que em 1998 tinha um PIB *per capita* inferior a US\$ 2,000 dólares, estimado pela taxa de câmbio do mercado; inclui Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai e República Dominicana.

b/ O grupo de países de renda média compreende a Colômbia, Costa Rica, Jamaica, Panamá e Peru.

c/ O grupo de países de renda elevada compreende Barbados, Brasil, Chile, México, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

d/ O financiamento oficial corresponde aos empréstimos de fontes bilaterais e multilaterais.

e/ Inclui empréstimos de bancos comerciais e dos outros demais credores privados.

f/ Entradas de investimento estrangeiro direto, sem deduzir o investimento da economia declarante no exterior.

2. Financiamento externo e ciclo econômico

Embora tenha variado a natureza das flutuações experimentadas pelas economias da região na última década, o elemento mais destacado foi o papel central que começaram a desempenhar os fluxos de financiamento externo na determinação do ciclo econômico (ver o box 5.1 e o gráfico 5.3). Desta maneira, embora os ciclos do comércio e dos termos de troca internacionais continuem desempenhando um papel importante, a exposição à volatilidade e o contágio que está associado às novas modalidades de financiamento externo se transformaram na principal fonte de vulnerabilidade externa das economias da região. O ágio de risco dos bônus soberanos, que reflete a percepção dos agentes financeiros sobre a capacidade dos países para cumprir com suas obrigações, se converteu, por sua vez, em um dos preços macroeconômicos mais importantes.

Boxe 5.1

TRÊS CRISES EM MENOS DE UMA DÉCADA

A crise enfrentada pela América Latina e o Caribe é o terceiro episódio que afeta a região em menos de uma década, durante a qual o ritmo de crescimento do produto interno bruto sofre uma queda brusca, diminuindo o produto *per capita*. As crises anteriores ocorreram em 1995 e em 1998-1999 (ver gráfico 5.3). Todas foram produto de fenômenos de origem externa, o que coloca em evidência o modo de transmissão de seu impacto, refletido naturalmente nas contas do balanço de pagamentos: o comércio e as correntes de capital.

Neste sentido, existem diferenças muito significativas entre as três conjunturas. Estas se originam do caráter mais ou menos global das crises, o que por sua vez condiciona a importância relativa do canal de transmissão de cada uma delas, bem como suas repercussões e inclusive as respostas de política econômica.

A crise de 1995 não foi de caráter global. Originou-se em apenas um país (México) e por isso sua transmissão não se deu pela via comercial, mas sim pela via financeira. A desvalorização do peso mexicano, em dezembro de 1994, provocou saídas de capital em diversos países além da suspensão do financiamento externo voluntário. No longo prazo, o único país afetado seriamente, além do México, foi a Argentina, que por sua vez arrastou o Uruguai. Porém, o comércio contribuiu com o mecanismo de ajuste dessa crise, dentro de um ambiente de considerável crescimento mundial e de maciça ajuda financeira tanto ao México quanto à Argentina, o que fez com que a crise pudesse ser superada em três trimestres.

A crise que se originou na Ásia na segunda metade de 1997 apresentou um caráter intermediário no que tange à sua origem e alcance. Os efeitos de transmissão através do comércio foram consideráveis, porém seu impacto foi mais sentido pela via financeira. Os primeiros se concentraram na redução dos preços de várias matérias-primas importantes para a região, como o petróleo, outros minerais e vários produtos agrícolas. As perturbações financeiras que surgiram na Ásia se acentuaram com a moratória e a desvalorização adotadas na Rússia em agosto de 1998, o que serviu para aprofundar a crise em 1999, deixando um rastro de instabilidade financeira que perdura até os dias de hoje. A rapidez do ritmo de crescimento da economia norte-americana teve, em contrapartida, efeitos comerciais positivos para o México e para a América Central, o que fez com que a crise se concentrasse nos países sul-americanos.

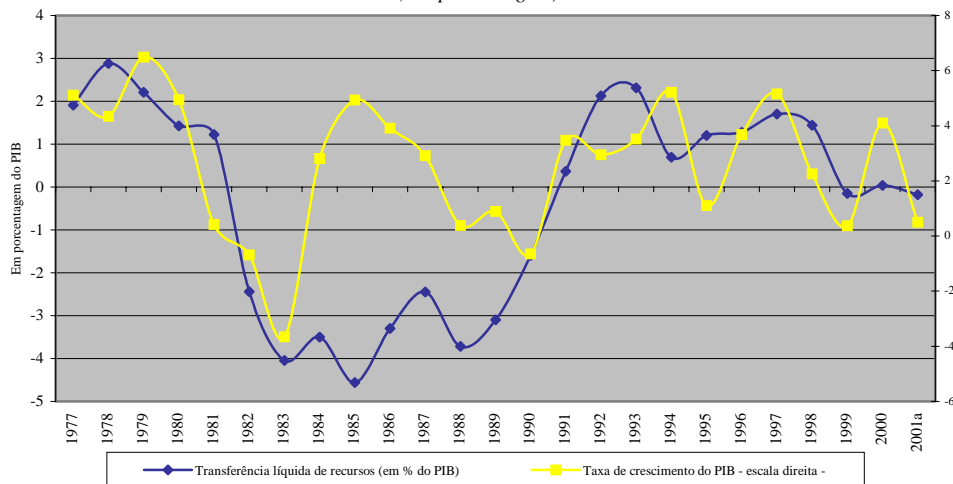
À diferença das anteriores, a atual é uma verdadeira crise global, desencadeada por uma profunda desaceleração da economia mundial que teve início em um país com grande influência na atividade econômica mundial e regional. Por conseguinte, sua transmissão tem lugar, fundamentalmente, através do comércio e se manifesta na desaceleração e na contração dos volumes exportados, bem como em uma queda dos preços de matérias-primas, o que afeta a todos os países.

O caráter primordialmente financeiro da transmissão das duas primeiras crises e a situação em que se encontravam os países, em plena vigência de programas de estabilização com âncoras cambiais, diminuíram a margem de manobra das autoridades econômicas. A restrição do financiamento externo tornou inevitável reduzir a demanda, o que significou essencialmente uma resposta procíclica da política econômica. Devido ao caráter global da atual crise, as medidas nacionais no sentido de melhorar a competitividade externa e reativar a demanda interna, por mais desejáveis e necessárias que sejam, não parecem ser suficientes para obter os resultados vislumbrados. Tudo isso aponta para a necessidade de se complementar as políticas nacionais com medidas em outros dois âmbitos, o internacional e o regional, com base em uma compreensão plena dos diferentes fatores em jogo em cada uma das circunstâncias.

Fonte: CEPAL, Balanço preliminar das economias da América Latina e do Caribe, 2001 (LC/G.2153-P), Santiago do Chile, dezembro de 2001. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.182.

Gráfico 5.3
**MOVIMENTOS PROCÍCLICOS DA ACTIVIDADE ECONÔMICA E
 TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA DE RECURSOS**

**América Latina e o Caribe: transferência de recursos como porcentagem do PIB e
 taxa de crescimento do PIB**
(Em porcentagem)

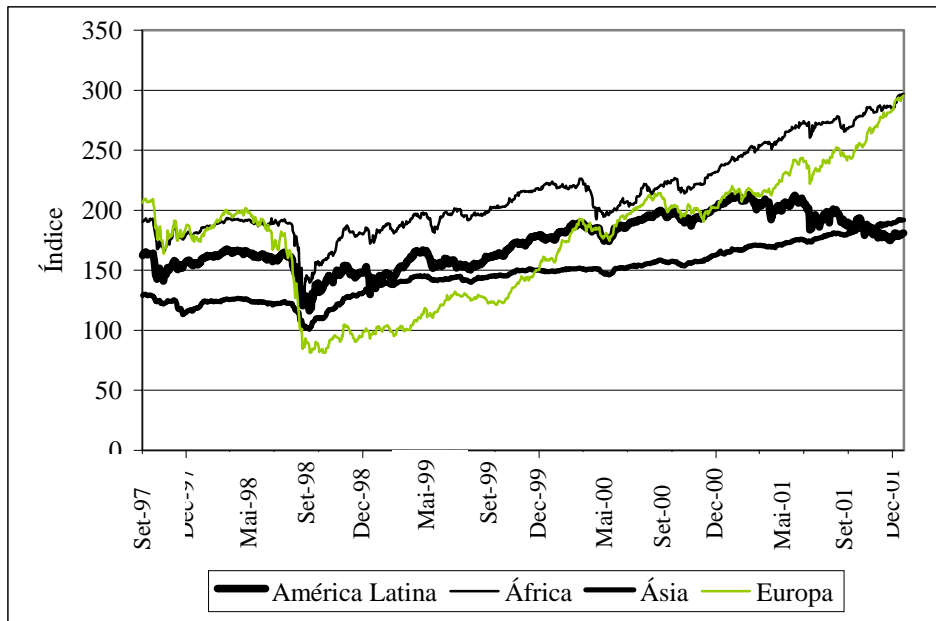


Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais.

A evolução paralela do risco soberano de diversos países, com relativa independência da solidez dos fundamentos macroeconômicos de cada um deles, é uma clara ilustração do fenômeno de contágio que caracterizou os mercados privados de capitais, tanto nos períodos de auge (contágio de otimismo) como de crise (contágio de pessimismo). Este fenômeno foi particularmente acentuado durante o auge de 1996-1997 e as crises asiática e russa (gráfico 5.4). Os mercados também tenderam a mover-se de forma paralela em anos mais recentes, mas o contágio da crise argentina de 2001 foi muito menos acentuado. De fato, só afetou alguns países sul-americanos (Brasil e Chile, em particular), os quais se separaram, além disso, das tendências dos mercados argentinos durante o último trimestre de 2001.

As lições que surgem da análise das crises experimentadas por vários países na segunda metade da década de 1990 (México, 1994-1995; Indonésia, Coréia e Tailândia, 1997; Rússia, 1998; Brasil, 1998-1999; e Argentina 2001-2002, entre outras) sugerem que a vulnerabilidade das economias diante de mudanças bruscas dos mercados financeiros internacionais é função de três fatores básicos: (a) a magnitude do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos; (b) a dependência de fluxos de financiamento altamente voláteis, particularmente de linhas de crédito de curto prazo e fluxos de carteira; e (c) a solidez dos sistemas financeiros nacionais, em particular sua capacidade para resistir a flutuações nas taxas de juros e taxas de câmbio.

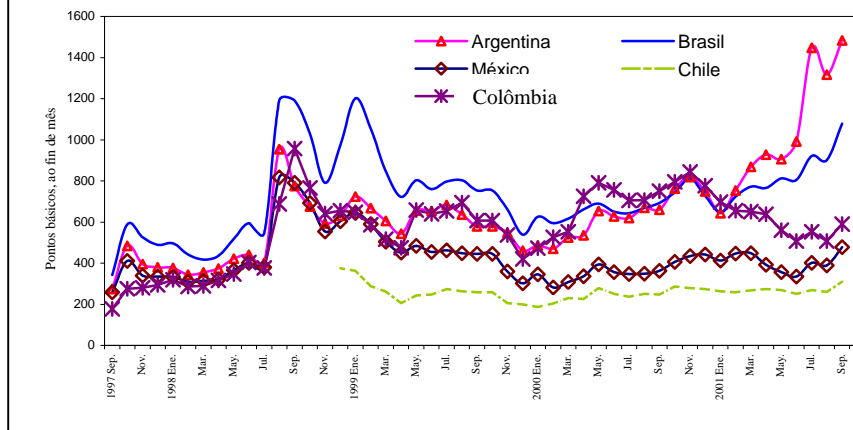
Gráfico 5.4
a) EVOLUÇÃO DO EMBI a/ GLOBAL



Fonte: J.P. Morgan.

a/ EMBI = Emerging Markets Bond Index (Índice de Bônus dos Mercados Emergentes).

b) DIFERENCIAS DE EUROBÔNUS
(Com relação dos bônus do Tesouro dos Estados Unidos)



Fonte: J.P. Morgan, *Emerging Markets Bond Index Monitor*.

Neste contexto, a relação entre os requisitos de liquidez de curto prazo, representados pela magnitude relativa da dívida de curto prazo e de outros passivos líquidos, e o respaldo que os países recebem para fazer frente a estes compromissos, representado pelas reservas internacionais disponíveis, passaram a ser considerados como importantes indicadores de vulnerabilidade externa (Rodrik e Velasco, 1999). Como resultado disso, a redução da relação entre dívida externa de curto prazo e reservas internacionais foi um objetivo cada vez mais geral das políticas macroeconômicas, na qual houve avanços importantes em muitos países da região depois da crise asiática (quadro 5.4). O fortalecimento da regulamentação e supervisão prudencial dos sistemas financeiros nacionais foi também um objetivo importante, mas os avanços nesta matéria são ainda insuficientes em vários países conforme se indica mais adiante.

Quadro 5.4

AMÉRICA LATINA E O CARIBE: EVOLUÇÃO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS, 1990-2001
(Médias anuais em porcentagens do Produto Interno Bruto)

	1990-2000	1990-1994	1995-1997	1998-2000	2001a/
Saldo na conta corrente					
América Latina	-2.6	-2.2	-2.6	-3.4	-2.8
Grupo de países de renda baixa b/	-8.2	-9.4	-7.5	-6.9	-8.2
Grupo de países de renda média c/	-4.2	-2.9	-4.9	-5.6	-3.6
Grupo de países de renda alta d/	-1.4	-1.1	-1.0	-2.1	-1.6
Saldo comercial					
América Latina	-0.9	-0.4	-1.0	-1.6	-1.2
Grupo de países de renda baixa	-10.3	-8.7	-10.4	-12.9	-14.4
Grupo de países de renda média	-2.0	-1.2	-3.3	-2.0	-1.3
Grupo de países de renda alta	0.7	1.2	1.0	-0.3	0.3
Saldo das contas de capital e financeira a/					
América Latina	2.9	2.5	3.3	3.2	1.7
Grupo de países de renda baixa	4.4	2.2	6.4	6.1	6.5
Grupo de países de renda média	3.7	1.8	5.9	4.5	0.7
Grupo de países de renda alta	2.4	2.4	2.5	2.3	0.2

Fonte: CEPAL, com base nas cifras oficiais.

a/ Cifras preliminares.

b/ O grupo de países de renda baixa compreende os países que em 1998 tinham um PIB *per capita* inferior a US\$ 2,000 dólares, estimado à taxa de câmbio de mercado, inclui Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai e República Dominicana.

c/ O grupo de países de renda *per capita* média compreende os países que em 1997 tinham um PIB *per capita* de US\$ 2,000 a US\$ 4,000 dólares, integrado por Colômbia, Costa Rica, Jamaica, Panamá e Peru.

d/ O grupo de países de renda *per capita* alta compreende os países que em 1997 tinham um PIB *per capita* superior a US\$ 4,000 dólares, incluindo a Argentina, Barbados, Brasil, Chile, México, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

e/ Inclui erros e omissões.

Por sua vez, o déficit médio da conta corrente do balanço de pagamentos alcançou, durante os anos 1990, 2.6% do PIB e o déficit comercial, cerca de 1%. Diferentemente das economias asiáticas, os países da região mostram déficits em conta corrente persistentes, mesmo em períodos de forte queda nos ritmos de crescimento econômico. Isto reforça sua dependência do financiamento externo. Todavia, o peso dos diversos fatores que contribuem para configurar o déficit em conta corrente varia significativamente entre países: enquanto nos de renda baixa o déficit comercial é um fator fundamental, nos países de renda média e alta o serviço da dívida tem um maior peso relativo (ver o quadro 5.5).

Quadro 5.5
INDICADORES DE VULNERABILIDADE EXTERNA DOS PAÍSES EM
DESENVOLVIMENTO, 1990-2000
(Em porcentagens)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	a/										
Países em desenvolvimento											
Dívida externa de curto prazo/ Dívida externa total	16.8	17.2	18.4	18.5	18.3	19.8	20.7	20.1	15.9	15.8	15.9
Dívida externa de curto prazo/ Reservas internacionais	109.0	96.9	102.6	89.2	83.6	79.1	73.7	71.1	57.9	56.5	51.0
Serviço da dívida externa/ Exportações	18.1	17.2	16.3	16.2	15.9	15.7	16.4	17.1	18.2	21.4	17.0
Juro total/Exportações	7.8	7.7	6.7	6.4	6.3	6.6	6.3	6.2	6.9	6.7	6.0
Dívida externa total/ Produto Nacional Bruto	30.9	32.7	34.3	36.4	38.2	38.3	36.1	36.1	42.9	40.6	37.4
Reservas internacionais/ Importações (meses)	2.9	3.2	3.1	3.6	3.8	3.9	4.2	4.1	4.7	4.7	4.3
Saldo da conta corrente/ Produto Nacional Bruto	-0.5	-1.6	-1.8	-2.7	-1.8	-2.0	-1.8	-1.6	-1.0	0.0	0.9
Ásia oriental e Pacífico											
Dívida externa de curto prazo/ Dívida externa total	17.9	19.2	20.9	22.0	24.7	28.6	31.5	28.1	18.2	16.8	17.0
Dívida externa de curto prazo/ Reservas internacionais	57.0	54.8	72.2	69.7	70.2	78.1	77.3	76.1	41.9	33.6	30.9
Serviço da dívida externa/ Exportações	15.7	13.4	13.5	14.1	12.1	11.4	12.1	11.2	12.9	15.8	10.8
Juro total/Exportações	6.0	5.9	5.0	4.8	4.5	4.7	4.6	4.6	5.1	4.6	4.0
Dívida externa total/ Produto Nacional Bruto	29.8	30.2	30.6	31.5	32.0	31.0	30.8	33.7	41.6	36.4	32.6
Reservas internacionais/ Importações (meses)	4.0	4.3	3.5	3.7	4.1	3.9	4.4	4.3	6.4	6.4	5.2
Saldo da conta corrente/ Produto Nacional Bruto	-0.6	-1.3	-0.9	-2.2	-1.2	-2.3	-2.5	0.4	6.0	4.3	2.9
América Latina e o Caribe											
Dívida externa de curto prazo/ Dívida externa total	16.3	17.6	18.5	20.2	20.1	20.0	18.5	19.1	16.0	14.8	15.6
Dívida externa de curto prazo/ Reservas internacionais	131.8	116.4	97.5	93.7	103.2	93.6	75.7	77.7	76.6	79.0	82.4
Serviço da dívida externa/ Exportações	24.4	24.1	26.1	27.7	25.3	26.4	31.3	35.6	32.5	41.6	35.7
Juro total/Exportações	12.2	12.7	11.3	11.0	11.1	12.2	11.7	11.2	11.9	13.0	11.8
Dívida externa total/ Produto Nacional Bruto	44.6	43.6	40.9	40.3	37.9	39.9	38.0	36.6	41.1	41.8	38.5
Reservas internacionais/ Importações (meses)	3.6	4.2	4.8	5.2	4.4	4.8	5.2	4.7	4.2	4.0	3.5
Saldo da conta corrente/ Produto Interno Bruto	-0.2	-1.5	-2.7	-3.3	-3.3	-2.2	-2.1	-3.3	-4.5	-3.2	-2.4

Fonte: Banco Mundial, *Global Development Finance 2001*, Washington, D.C., 2001.

a/ Cifras preliminares.

II. Globalização e instabilidade macroeconômica real

1. O comportamento procíclico associado ao acelerador financeiro

A estreita vinculação entre o ciclo econômico e a transferência líquida de recursos do exterior está determinada por uma série de mecanismos que operam através dos sistemas financeiros nacionais e da política cambial. Nos períodos de auge das entradas de capitais, as economias incorrem em um excessivo crescimento do crédito interno e da liquidez. Durante as recessões, ocorre exatamente o contrário, e se produz uma exagerada contração da liquidez. Estes poderosos amplificadores financeiros tendem a acentuar os auges e também aumentam a gravidade das recessões. Por sua vez, a utilização da política cambial como âncora nominal nos períodos de abundante oferta de recursos financeiros externos levou a significativas reduções da taxa de inflação à custa de uma crescente valorização da taxa de câmbio real. Esta valorização se converte mais tarde em um verdadeiro calcanhar de Aquiles da política de estabilização quando os fluxos de capital externo diminuem, dando lugar muitas vezes a dolorosos processos de ajuste.

Quando, no final da década de 1980 e início dos anos 1990, a entrada líquida de capitais externos experimentou uma forte mudança favorável, o crédito interno aumentou de 22% do PIB em 1988 para 30% do PIB em 1993, o índice de preços bursáteis aumentou mais de três vezes e meia e as moedas locais se valorizaram de maneira significativa (gráfico 5.5). Estes fenômenos se interromperam com a crise mexicana de dezembro de 1994. Um novo ciclo de auge financeiro interno, altas nas bolsas de valores e revalorização real ocorreu como resultado da afluência de capitais internacionais em 1996-1997, que se interrompeu com a crise asiática de 1997 e, especialmente, a crise russa de 1998. Não foi possível manter os “efeitos-riqueza” gerados durante os auges. Pelo contrário, a valorização real não se reverteu em todos os países durante as crises, particularmente naqueles que mantiveram regimes de câmbio fixo ou semifixo.

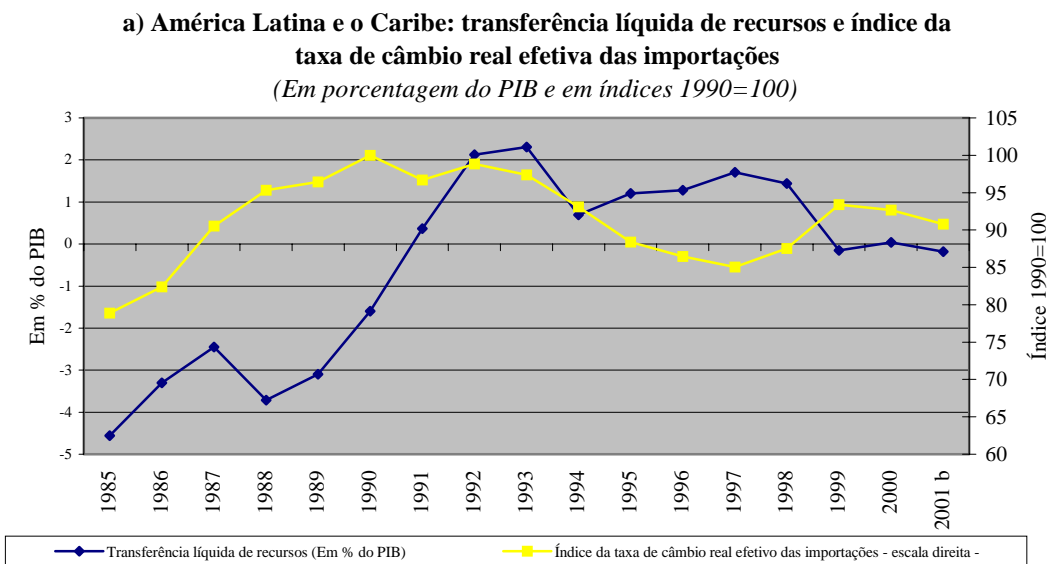
A instabilidade dos fluxos de capital privado afetou a capacidade de reação da economia real ante as crises, já que os instrumentos de proteção comercial e de promoção de exportações perderam importância e a taxa de câmbio se transformou no principal determinante da competitividade. A defasagem cambial durante os auges —ao desincentivar o desenvolvimento tecnológico e a conquista de mercados— deu lugar a perdas de capacidade produtiva e de redes de comercialização que, como indicam os textos sobre a “doença holandesa”,¹ em muitos casos foram duradouras.

Por outro lado, em períodos de crise vários governos da região tiveram que intervir nos sistemas financeiros nacionais, recorrendo à função de “emprestador de última instância” de seu respectivo banco central. Desta maneira, o setor público termina assumindo parte dos riscos em que incorrem os agentes privados que se endividam aceleradamente durante os períodos de auge.

¹ Esta é uma das conclusões mais destacadas da bibliografia sobre a “doença holandesa”, em suas versões dinâmicas. Ver, em particular, Krugman (1990b, cap. 7) e van Wijnbergen (1984).

Isto se traduz invariavelmente em perdas fiscais ou quase-fiscais de grande magnitude (FMI, 1998, cap. V; CEPAL, 2001a, cap. 1). Um dos elementos paradoxais desta situação é que o equilíbrio fiscal durante os períodos de auge pode esconder gastos fiscais contingentes, que adotam a forma de “seguros implícitos” de dívidas privadas, cuja magnitude é desconhecida inicialmente e só se faz evidente quando se desencadeia a crise.²

Gráfico 5.5
**TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA DE RECURSOS E VALORIZAÇÃO DA MOEDA E ATIVOS
FINANCEIROS**



Fonte: CEPAL, com base em cifras fornecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e por entidades nacionais e CEPAL: *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*. Série cadernos da CEPAL N°67.

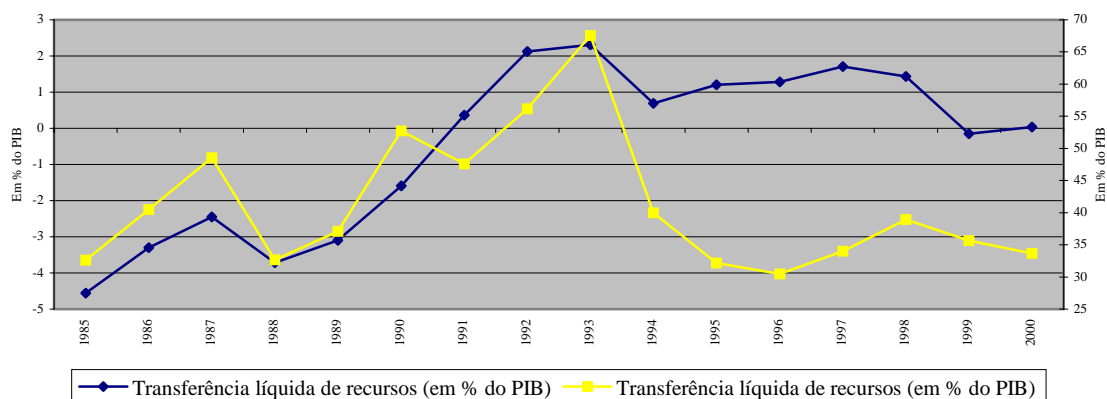
a/ A transferência líquida de recursos equivale à entrada líquida de capitais (incluindo os não autônomos e erros e omissões), menos o saldo na conta de serviços de fatores (lucros e juros líquidos). Para a taxa efetiva de câmbio das importações, tomou-se a mediana para a América Latina, que corresponde à média dos índices da taxa de câmbio (oficial principal) real da moeda de cada país com relação às moedas dos principais países com os quais cada país realiza intercâmbio comercial, ponderados pela importância relativa das importações para estes países. As ponderações correspondem à média do período 1994-1998.

b/ Cifras preliminares.

² Algo semelhante ocorreu nos anos 1990 com os riscos que os governos assumiram sob a forma de garantias de investimentos privados em setores de infra-estrutura. Na medida em que esses investimentos tendem a realizar-se com maior frequência em períodos de auge, mas se tornam efetivos durante as crises (garantias de rendas ou rentabilidade mínima, em particular), estas práticas passam a adquirir um caráter procíclico. Além disso, na medida em que não se realiza uma estimativa explícita dos riscos fiscais, é uma prática pouco transparente (CEPAL, 1998d).

Gráfico 5.5 (Conclusões)

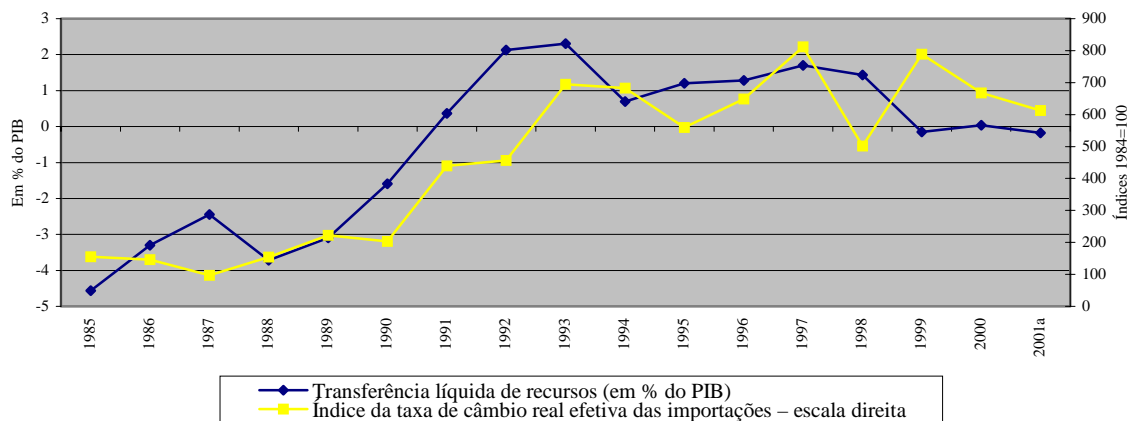
b) América Latina e o Caribe: Transferência líquida de recursos e crédito doméstico
(Em porcentagem do PIB)



Fonte: CEPAL, com base nas cifras fornecidas pelo Fundo Monetário Internacional (*International Financial Statistics*) e por fontes nacionais.

a/ Os dados sobre crédito interno não incluem Brasil em todo o período, nem a Colômbia em 1986 e 1989.

c) América Latina e o Caribe: Transferência líquida de recursos e índices de preços em dólares nas bolsas de valores
(Em porcentagem do PIB em índices 1984=100)



Fonte: CEPAL, com base nas cifras da Corporação Financeira Internacional e CEPAL: *La transferencia liquida de recursos externos de América Latina en la posguerra*, série cadernos da CEPAL N° 67 (LC/G.1657-P), Santiago do Chile, 1991. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.91.II.G.9.

a/ Valores em fim de dezembro do IFCG (International Financial Corporation Global Price Index, índices de preços mundiais da Corporação Financeira Internacional) América Latina. Até setembro de 2001.

Dada a importância estratégica atribuída à âncora cambial nos programas de estabilização de preços, alguns países da região apelaram a várias modalidades de controle assimétrico da conta de capitais (aplicações de normas mais severas à entrada que a saída de capitais), com o propósito de evitar uma exagerada valorização cambial e reduzir a volatilidade dos movimentos dos capitais financeiros de caráter especulativo. Esta política, além de permitir que o banco central conservasse uma certa autonomia no manejo da política monetária, teve um efeito positivo sobre a composição dos fluxos de capitais, como demonstram as experiências do Chile e Colômbia (CEPAL 1998a e 2000a, vol. III, cap.1).

Todavia, a partir de meados dos anos 1990 muitos países reduziram, ou simplesmente eliminaram, as regulamentações sobre a conta de capitais (o último caso foi o Chile, entre abril e maio de 2001) e registrou-se tendência a uma maior flexibilização cambial. De fato, a resposta mais frequente diante de uma crise (ou sua ameaça) passou a ser a modificação do regime cambial. A tendência geral mostra uma preferência por distintas formas de flexibilidade cambial, embora com diversos graus de intervenção; existem, evidentemente, importantes exceções regionais à esta regra (quadro 5.6). As experiências de vários países mostram que o ajuste com regimes de taxa de câmbio fixa foi mais traumático, em termos de seu impacto sobre as variáveis reais da economia (crescimento e emprego), do que no caso de regimes de maior flexibilidade cambial.

Quadro 5.6
AMÉRICA LATINA E CARIBE: REGIMES CAMBIAIS, 2002

Fixo, quase-fixo ou dolarizado	Deslizamento controlado ou banda de flutuação	Flutuante a/
Barbados	Bolívia	Argentina
Belize	Costa Rica	Brasil
Equador	Honduras	Chile
El Salvador	Nicaragua	Colômbia
Estados do Caribe oriental	República Dominicana	Guatemala
Panamá	Uruguay	Guiana
		Haiti
		Jamaica
		México
		Paraguai
		Peru
		Trinidad e Tobago
		Venezuela

Fonte: CEPAL, *Luces y sombras: América Latina y el Caribe en los noventa* (LC/G.2113-P), Santiago de Chile, 2000.

a/ Os esquemas de flutuação em geral incluem certo grau de intervenção do banco central (flutuação suja).

A tendência à flexibilização cambial esteve acompanhada de uma extensão de práticas de política monetária dirigidas principalmente ao controle da inflação (*inflation targeting*). Esta política se baseia na fixação de metas de inflação anuais ou plurianuais, com o propósito de informar aos agentes econômicos as intenções da entidade emissora e proporcionar maior transparência à gestão monetária. Além disso, permite um manejo mais flexível dos instrumentos monetários, de acordo com o comportamento da inflação e a situação econômica em geral.

Os avanços em matéria de inflação são, sem dúvida, o resultado mais importante das políticas de estabilização da última década. No contexto da forte tradição inflacionária de vários países da região, este é um resultado importante. Desde o final dos anos 1990, a maioria dos países da América Latina e do Caribe conta com níveis de inflação de apenas um dígito.

2. O comportamento procíclico das finanças públicas

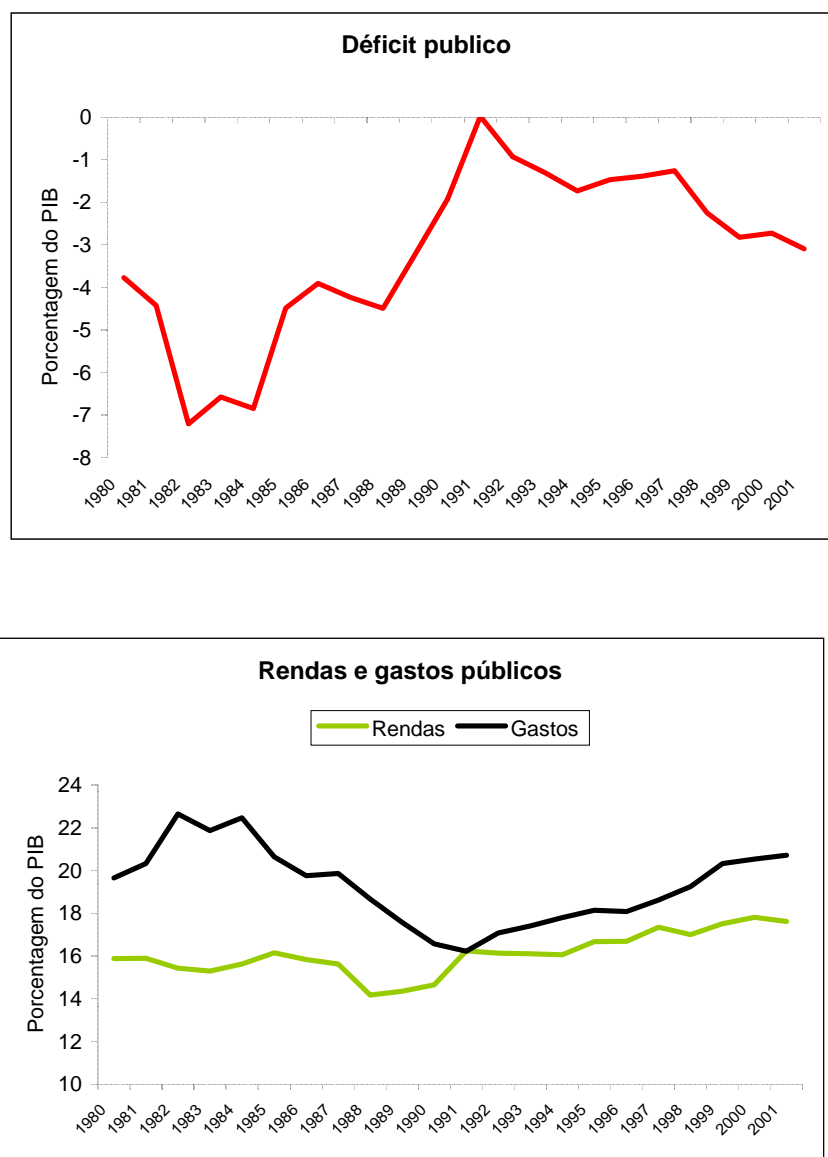
Durante a década de 1990, os programas macroeconômicos executados atribuíram também primordial importância à proteção dos resultados obtidos durante a crise da dívida em termos de redução do déficit fiscal (gráfico 5.6). A reativação do crescimento econômico e a formulação de melhores sistemas tributários permitiram uma importante recuperação das receitas fiscais. Com efeito, entre 1990 e 2000, dezesseis países da região aumentaram a arrecadação tributária do governo central (gráfico 5.7). Foram especialmente notórios os aumentos de arrecadação do IVA e, em menor medida, dos impostos diretos. A contribuição ao seguro social mostra grandes disparidades, pois vários países da região implantaram reformas do sistema que, em maior ou menor grau, alteraram a composição público/privada do financiamento e a cobertura da seguridade social.

A recuperação das receitas fiscais facilitou, por sua vez, a elevação do gasto público em quatro pontos percentuais como proporção do produto ao longo da década de 1990, de 16.6% em 1990 para 20.7 % do PIB em 2001. Isto possibilitou também uma recuperação do gasto público social, que aumentou de 10.4% do PIB em 1990-1991 para 13.1% em 1998-1999. Esta última tendência foi mais intensa na primeira metade da década de 1990 e se atenuou desde então (CEPAL, 2001c, Capítulo IV).

No contexto de uma programação fiscal de horizonte anual e receitas públicas que seguem muito de perto o ciclo econômico, o uso do déficit de curto prazo como meta —em vez do déficit estrutural ou o nível do gasto— deu lugar a políticas de gasto público procíclicas. O exame de trinta e um episódios de variação no saldo público ajustado pelo ciclo econômico³ revela que em vinte e cinco casos a política fiscal teve um comportamento procíclico. De fato, em quatorze dos dezesseis casos em que o produto cresceu acima de seu ritmo habitual, o saldo público se tornou mais deficitário, refletindo uma política fiscal expansionista (gráfico 5.8). Por sua vez, quando as economias cresceram abaixo de sua tendência de médio prazo, o saldo público se tornou menos deficitário ou superavitário em doze dos dezesseis episódios correspondentes, refletindo uma política fiscal restritiva (Martner, 2000).

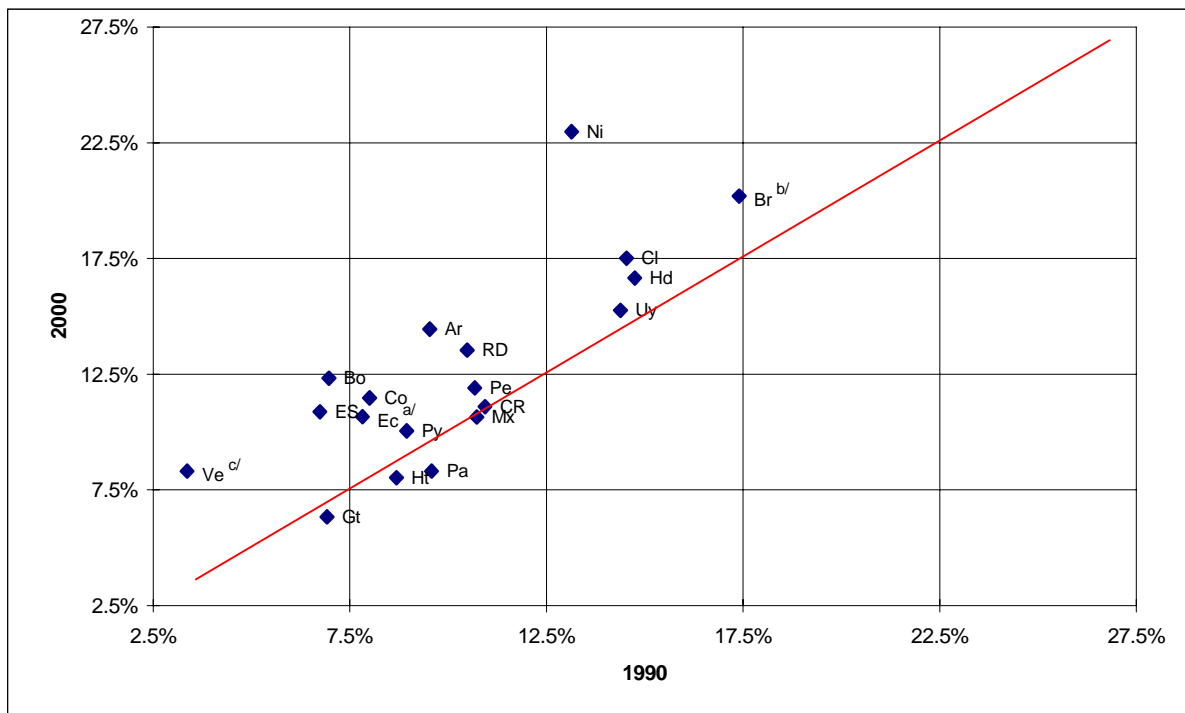
³ O déficit ciclicamente ajustado é definido como o balanço fiscal corrigido por variações atribuíveis ao ciclo econômico. Para tanto, se calcula o diferencial do PIB com base numa estimativa do PIB tendencial, empregando o filtro de Hodrick-Prescott, e seus efeitos sobre a receita e o gasto público (Martner, 2000).

Gráfico 5.6
AMÉRICA LATINA: CONTAS DE GOVERNO CENTRAIS, 19 PAÍSES
(Porcentagem do PIB)



Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais.

Gráfico 5.7
AMÉRICA LATINA: CARGA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO CENTRAL, 1990-2000
(Em porcentagem do PIB, menos as contribuições de seguridade social)



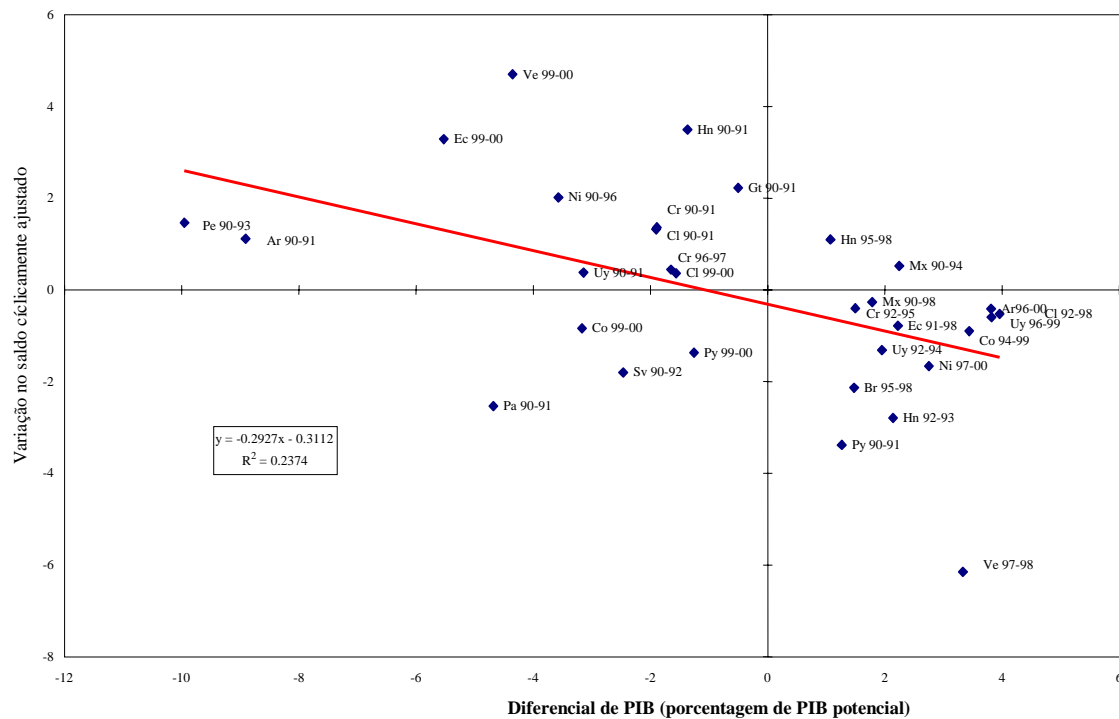
Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais.

a/ As cifra do Equador para o ano 2000 correspondem a 1999.

b/ As cifra do Brasil para o ano de 1990 correspondem a 1991. Inclui Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de competência estadual. Exclui Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) o Programa de Integração Social – plano de assistência aos serviços públicos, contribuição provisória sobre movimentação financeira e a contribuição social sobre o lucro líquido pois todos estão incluídos no item de contribuições à seguridade social.

c/ Na Venezuela estão incluídas as rendas líquidas de petróleo.

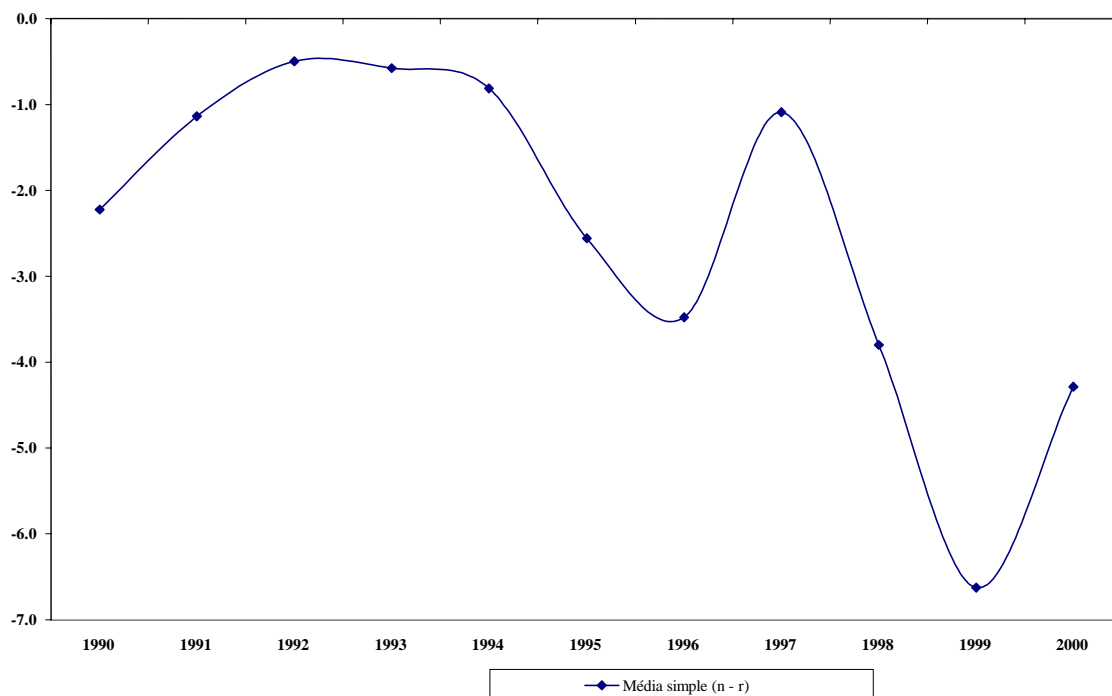
Gráfico 5.8
EPISÓDIOS DE POLÍTICAS PROCÍCLICAS EN AMÉRICA LATINA, 1990-2000



Fonte: Ricardo Martner, “Estrategias de política económica en un mundo incierto: reglas, indicadores, criterios”, Série Cadernos do ILPES, N° 45 (LC/IP/G.123-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.F.1. Só estão incluídos os episódios em que os valores absolutos da média anual do diferencial do PIB e da média anual da variação no saldo cíclicamente ajustado são superiores a 0.25% por dois ou mais anos.

O comportamento procíclico das finanças públicas tende a acentuar-se devido a algumas características das políticas monetárias imperantes. O endividamento público à taxas de juros reais superiores ao ritmo de expansão econômica aumenta o cociente entre a dívida e o produto, afeta a sustentabilidade das finanças públicas e tem como consequência uma menor folga fiscal nos períodos de crise. Como se observa no gráfico 5.9, as taxas de juros reais da dívida pública foram muito superiores ao crescimento econômico, em particular durante os últimos anos, pondo em perigo a solvência do setor público. Em vários países da região (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador), uma proporção elevada e muitas vezes crescente das receitas fiscais foi absorvida pelo pagamento de juros.

Gráfico 5.9
**DIFERENCIAL ENTRE A TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB
E A TAXA DE JUROS REAL PAGA PELA DÍVIDA PÚBLICA**
(Média regional)

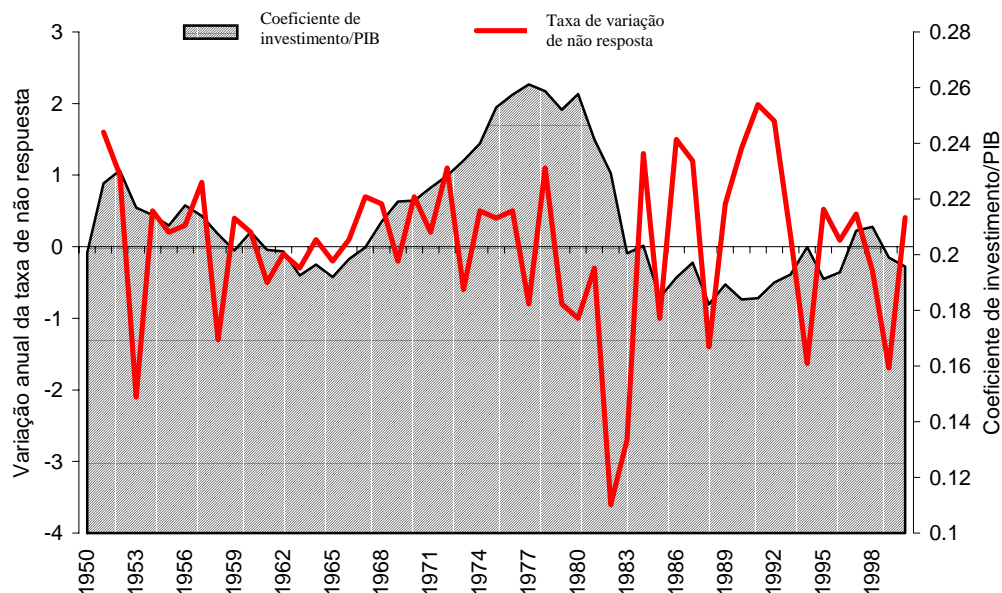


Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais.

3. Débil processo de investimento e insuficiente desenvolvimento financeiro

A instabilidade do financiamento externo afetou negativamente a dinâmica do investimento. Esta é, sem dúvida, uma das razões pelas quais a taxa de investimento continua abaixo dos níveis registrados antes da crise da dívida. A queda do coeficiente de investimentos em relação à década de 1970 foi mais importante nos países maiores, que foram também aqueles que estiveram mais expostos a fluxos privados de capitais. Por outro lado, o pequeno aumento do investimento registrado nos anos 1990 foi obtido graças a um maior financiamento externo, porém sem a expansão complementar da poupança nacional nem uma ampliação do acesso dos investidores nacionais, especialmente médios e pequenos, ao financiamento interno ou externo de longo prazo. O gráfico 5.10 mostra o débil desempenho da formação bruta de capital no conjunto da região e sua sensibilidade frente aos choques financeiros externos.

Gráfico 5.10
AMÉRICA LATINA E O CARIBE: VOLATILIDADE NA TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA DE RECURSOS E COEFICIENTE DE INVESTIMENTO/PIB



Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais.

Uma análise de regressão aplicada aos determinantes do comportamento do investimento em sete países da região (quadro 5.7) mostra que uma reversão dos fluxos externos de capital equivalente a 1% do PIB gera, por via direta da contração no financiamento, uma queda da participação do investimento no produto de 0.64 pontos percentuais do PIB. Além disso, se esta reversão nos fluxos acentua sua volatilidade, provocando nos agentes econômicos um maior grau de incerteza, provoca uma queda adicional de 0.11 pontos no coeficiente de investimento. Outros efeitos indiretos da reversão dos fluxos ocorrem devido ao seu impacto sobre o gasto, através do acelerador keynesiano, e sobre a taxa de câmbio real (Moguillansky, 2002).

Apesar das importantes mudanças ocorridas no âmbito financeiro em resultado da liberação financeira e da entrada de importantes intermediários financeiros internacionais, nos mercados regionais perduram alguns dos problemas mais graves dos sistemas financeiros nacionais. Ainda é preciso, portanto, continuar desenvolvendo esquemas apropriados de regulamentação e supervisão prudencial, que garantam adequados níveis de solvência e liquidez dos intermediários financeiros. Os vazios nesta área e a acentuada volatilidade macroeconômica se refletiram nas crises financeiras nacionais que pelo menos 13 países experimentaram durante os anos 1990 (CEPAL 2001a). Por sua vez, também foram insuficientes as intervenções orientadas no sentido de desenvolver instrumentos de poupança e financiamento interno de longo prazo, e a garantir um acesso adequado ao financiamento daqueles setores empresariais e sociais tradicionalmente excluídos.

A preferência dos sistemas bancários pelo financiamento de curto prazo se manteve. Por sua vez, suas margens de intermediação continuam sendo muito superiores às observadas nos países desenvolvidos, o que se reflete em custos financeiros mais elevados para o setor empresarial nacional ou na necessidade de um excessivo autofinanciamento, limitando por ambas as vias o investimento real e a competitividade internacional. Estes fatores também reforçaram a tendência à busca de financiamento externo. Todavia, este último aumentou a vulnerabilidade associada aos desajustes de moeda e beneficiou quase exclusivamente as empresas de maior tamanho.

Em vários países, as reformas dos sistemas de pensões mediante a substituição, sob distintas modalidades, dos sistemas de divisão por sistemas de capitalização individual, permitiram uma aprofundamento do sistema financeiro e uma maior disponibilidade de recursos de longo prazo. Todavia, a experiência mostra que não é fácil canalizar estes recursos para o investimento real, dado que esses intermediários e as normas que os regulamentam tendem a preferir investimentos de rendimentos seguros e de alta liquidez.⁴ Exatamente por esse motivo, o desenvolvimento de um mercado importante de bônus de dívida privada de longo prazo e de um mercado líquido de hipotecas, torna-se essencial para garantir uma adequada canalização dos recursos destes novos intermediários para o investimento produtivo. Os esforços voltados para o fortalecimento do mercado acionário, foram, até o momento, frustrantes na maioria dos países. A criação de instrumentos financeiros que estimulem o financiamento de longo prazo também se está materializando, em alguns países, no desenvolvimento de fundos de capital de risco, de investimento e de garantia, e de seguros de crédito, embora estes resultados ainda sejam insuficientes.

Muitos dos bancos de fomento, que tiveram um importante papel no financiamento do desenvolvimento econômico durante a etapa de industrialização liderada pelo Estado, experimentaram severas crises durante a década de 1980 e muitos desapareceram. Todavia, alguns destes intermediários sobreviveram e desempenham ainda um papel importante nos setores financeiros de diversos países (Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México, por exemplo).

Uma das atividades prioritárias dos bancos de desenvolvimento na última década foi a canalização de recursos para as micro, pequenas e médias empresas, e para as famílias mais pobres; assim, surgiram novos intermediários em vários países apoiados por entidades de cooperação multilateral e bilateral. Todavia, a disponibilidade de recursos para todos estes setores tradicionalmente marginalizados continua sendo insuficiente.

III. O âmbito nacional: enfrentar a globalização da volatilidade financeira implantando políticas macroeconômicas anticíclicas

Diante de um mundo globalizado e com capitais voláteis, as autoridades deveriam procurar administrar os riscos financeiros mediante a adoção de uma visão mais ampla de estabilidade macroeconômica, que, além dos objetivos que foram seu objeto de atenção em anos recentes —o controle do déficit fiscal e a redução da inflação— incluía os objetivos reais, em particular o ritmo de crescimento econômico e sua estabilidade (CEPAL, 2000c, vol III, cap.1, e 2001e). Do contrário, é muito provável que a volatilidade do financiamento externo continue se refletindo nas economias em desenvolvimento em ciclos econômicos agudos.

Isto implica que é essencial que as autoridades nacionais manejem com prudência os períodos de euforia nos mercados, evitando situações de vulnerabilidade, e mantenham, além disso, margens de política para fazer frente às fases de seca nos mercados financeiros internacionais. Tanto a volatilidade dos fluxos financeiros como a instabilidade paralela dos ritmos de crescimento econômico que a acompanha se traduziram em fortes desincentivos ao investimento produtivo, afetando o crescimento de longo prazo. A instabilidade real das economias resultou, assim, tão adversa ao crescimento de longo prazo quanto à instabilidade dos níveis de preços. Desta maneira, a maior estabilidade real das economias no curto prazo e um ritmo de crescimento mais dinâmico

⁴ Além disso, a transição para estes esquemas requer excedentes fiscais para financiar os custos de continuar pagando as pensões dos aposentados, aquelas dos que permanecem no sistema antigo e as garantias de pensão mínima (CEPAL, 1998c).

no longo prazo são, em boa medida, objetivos complementares, apesar de existirem diferenças apreciáveis entre um e outro que tendem a tornar-se evidentes, particularmente em conjunturas críticas.

Os graus de autonomia com que contam as autoridades nacionais para formular uma política anticíclica são, todavia, limitados, devido às restrições impostas pela volatilidade do financiamento internacional. Por este motivo, para ampliar as possibilidades de adoção de políticas macroeconômicas anticíclicas nos países em desenvolvimento, os esforços nacionais mencionados na seção anterior devem ser complementados por uma melhor arquitetura financeira internacional. A análise dos aspectos nacionais desta estratégia será apresentada nas próximas páginas e deve ser complementada, portanto, com um exame dos fatores internacionais, que são o objeto de atenção na última seção deste capítulo.

1. A gestão prudencial dos auge: aspectos fiscais, monetários e normativos

A estabilidade do crescimento econômico depende da adoção de medidas sustentáveis que exerçam influência direta sobre as principais variáveis da política macroeconômica. Isto necessariamente envolve uma visão de longo prazo na formulação da política, que evite a acumulação de desequilíbrios não sustentáveis e aproveite os lapsos gerados durante períodos de auge para acumular recursos com o fim de enfrentar as fases de escassez. As medidas para a obtenção deste objetivo devem estar dirigidas às esferas fiscal, monetária e cambial, à regulamentação prudencial dos fluxos de capital e à regulamentação e supervisão dos mercados financeiros nacionais.⁵

Para enfrentar adequadamente a vulnerabilidade recorrente das contas públicas ao ciclo faz-se necessária uma gestão pública capaz de enfrentar três desafios fundamentais. Em primeiro lugar, respeitar uma regra fiscal de longo prazo durante o ciclo, para evitar os custos econômicos e políticos dos ajustes abruptos. Para isso, é necessário desenvolver instrumentos que orientem o processo orçamentário no sentido de elaborar um esquema de disciplina e flexibilidade, no qual se identifique com clareza os fatores transitórios e se assegure uma condução compatível com uma posição financeira corrigida pelas flutuações do nível de atividade e dos preços das matérias-primas. Em segundo lugar, é preciso identificar com a devida antecipação os déficits estruturais, de maneira a evitar um endividamento público excessivo que represente uma carga para as futuras gerações. Isto requer uma programação fiscal plurianual a partir de previsões sobre o crescimento potencial das economias e a adoção de pressupostos moderados, evitando o “viés de otimismo” (em que os episódios positivos são considerados como permanentes e os negativos como transitórios) para assegurar uma programação fiscal mais consistente a longo prazo. Em terceiro lugar, é preciso eliminar o viés contra os gastos de capital que tende a originar-se na medida em que estes gastos são, em geral, mais sensíveis aos ajustes fiscais que os gastos correntes.⁶

A política fiscal deve ter, assim, uma estrutura plurianual, com base num horizonte de longo prazo definido a partir de um equilíbrio estrutural (ou um pequeno superávit ou déficit) ou, alternativamente, deve estabelecer uma meta de relação entre dívida pública e PIB. Apesar dos avanços em matéria de programação orçamentária, as regras de política fiscal vigentes em muitos países tendem ainda a privilegiar as metas de curto prazo, que não ultrapassam o ciclo anual e que não incorporam cláusulas que permitam enfrentar as situações imprevistas que se produzem de

⁵ A bibliografia sobre gestão macroeconômica nacional da volatilidade financeira é extensa. Entre as contribuições recentes, ver Banco Mundial (1998, cap. 3), CEPAL (1998c, 2000c, 2001c), French-Davis e Reisen (1998), Furman e Stiglitz (1998), Helleiner (1997), Heymann (1999) e Ocampo (1999a, cap. 5 e 2002b).

⁶ Muitos países estão se empenhando bastante para adequar seus próprios processos orçamentários ao objetivo de estimular e proteger o gasto em investimento público. Para tanto é conveniente planejar e administrar separadamente os gastos correntes e de capital.

maneira recorrente. Neste contexto, a promulgação de leis de responsabilidade fiscal e a adoção de regras fiscais em alguns países da região nos últimos anos constituem importantes avanços na direção desejada.⁷ Por outro lado, a consecução dos objetivos anticíclicos da política macroeconômica é facilitada pela utilização de fundos de estabilização de receitas públicas, tanto tributárias como aquelas vinculados ao preço das exportações de matérias-primas, quando estes forem relevantes. Neste contexto, existem exemplos destacados em alguns países da região, que podem servir de base para a criação de fundos de estabilização de receitas públicas de caráter geral.⁸

Nos planos monetário e cambial, as medidas adotadas devem evitar que os auges de financiamento externo se traduzam em aumentos excessivamente rápidos do crédito externo e interno e em valorizações insustentáveis da taxa de câmbio real. Isto implica certa discricionariedade por parte dos bancos centrais para intervir no mercado cambial sempre que percebam tendências fortes à valorização da taxa de câmbio; igualmente devem poder simultaneamente intervir no mercado monetário para manter a expansão monetária dentro dos níveis que permitam alcançar a meta inflacionária, que normalmente atua como âncora da política monetária. Todavia, estas intervenções podem gerar dois efeitos contraproducentes. Por um lado, podem traduzir-se em taxas de juros elevadas que geram incentivos ao ingresso de capitais e, portanto, pressões adicionais à valorização cambial. Por outro lado, se existem indícios de crises, essas taxas podem acelerar a deterioração financeira e resultar em pressões fiscais adicionais (o custo do resgate dos setores financeiros e o encarecimento da dívida pública interna, quando esta é vultosa). Diante desta situação, a experiência regional mostra que a efetividade destas políticas aumenta quando são acompanhadas de regulamentações sobre a entrada de capitais, de um manejo ativo da regulamentação e supervisão prudencial dos sistemas financeiros e de uma “política de passivos” explícita, destinada a melhorar o perfil temporário da dívida pública e privada, tanto interna como externa.

No contexto dos atuais níveis de desenvolvimento dos mercados de capitais da região, da elevada volatilidade dos fluxos de capitais e de uma arquitetura financeira internacional deficiente, a plena convertibilidade da conta de capitais não é uma política ótima; pelo contrário, é desejável contar com instrumentos de gestão prudencial dos fluxos de capitais, sejam eles diretos (encaixes ou impostos ao financiamento externo, regulamentação direta dos fluxos de carteira) ou indiretos (normas tributárias).⁹ Os esquemas de regulamentação da conta de capitais adotados pelo Chile e Colômbia nos anos 1990 constituem algumas das melhores práticas neste campo.¹⁰ Como instrumentos complementares da política macroeconômica, as regulamentações prudenciais dos fluxos de capital oferecem uma maior margem às autoridades para adotar políticas monetárias restritivas durante os auges e evitar valorizações insustentáveis da taxa de câmbio; como “política de passivos”, desincentivam em particular os fluxos de curto prazo e permitem, portanto, melhorar

⁷ Vários países da região (Argentina, Brasil, Equador e Peru) promulgaram, a partir de 1999, leis de responsabilidade fiscal, que incluem metas plurianuais e normas orientadas a evitar o comportamento procíclico da política fiscal. Similarmente, no Chile se estabeleceu uma norma sobre superávit estrutural, que permite isolar os gastos públicos de quedas transitórias da receita.

⁸ Os fundos de estabilização de receitas provenientes de matérias-primas têm antecedentes em vários países (fundos do café e petróleo na Colômbia, do cobre e petróleo no Chile e, do petróleo na Venezuela). Estes se somaram a fundos gerais de estabilização de receitas tributárias, como parte de novas leis de responsabilidade fiscal. Sobre a conveniência destes mecanismos gerais de estabilização tributária, ver CEPAL (1998b).

⁹ Esta visão responde a uma longa tradição da CEPAL. Algumas das análises mais rigorosas sobre a instabilidade dos fluxos de capital e as políticas de manejo destas antes da “crise da tequila” foram as realizadas pela CEPAL em 1994. Ver a segunda edição do relatório elaborado na CEPAL (1998b), Parte Terceira. Em CNUCED (1998), Nações Unidas (1999), Akyüz e Cornford (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones e Ocampo (1999) e CEPAL (1999e), se encontram exposições sobre a conveniência de se impor restrições aos fluxos de capital num mundo caracterizado por uma rede de segurança financeira imperfeita.

¹⁰ Chile e Colômbia têm uma experiência positiva com o manejo dos fluxos de capital através da imposição de encaixes não remunerados aos fluxos financeiros. Até maio de 2000, o Chile exigia, além disso, que os investimentos de carteira e diretos permanecessem no país por um ano. Por sua vez, a Colômbia regulamenta diretamente estes investimentos.

a estrutura de financiamento externo.¹¹ Entre suas vantagens se destaca também o fato de que se aplicam igualmente a agentes financeiros e não financeiros, através de um instrumento de preço não discriminatório.

Os esquemas permanentes de regulamentação prudencial, cujo grau de rigor se acentua ou se reduz ao longo do ciclo, são preferíveis a alternar entre a livre entrada de capitais e os controles quantitativos à saída de capitais nas épocas de crise. De fato, este último sistema pode ser absolutamente ineficaz se aplicado de forma improvisada durante as crises, já que, em lugar de produzir os efeitos previstos, pode levar à evasão maciça dos controles e à uma falta de credibilidade nas políticas.

O controle estrito dos descasamentos entre ativos e passivos em moeda estrangeira do sistema financeiro é um elemento essencial de qualquer esquema de regulamentação prudencial. Todavia, o acesso direto ao crédito externo por parte das empresas não financeiras, especialmente as de maior tamanho, torna estas normas insuficientes para evitar os descasamentos entre os ativos e passivos em moeda estrangeira da economia em seu conjunto. Os descasamentos que os agentes não financeiros acumulam durante os períodos de auge afetam, por sua vez, a solidez do sistema financeiro, devido às dificuldades para cobrir seus passivos em moeda nacional; estas dificuldades serão enfrentadas posteriormente pelos agentes não financeiros endividados no exterior.

A alternativa de combinar instrumentos de regulamentação prudencial dos intermediários financeiros com mecanismos tributários explícitos que desincentivem o endividamento externo dos agentes não financeiros —como, por exemplo, impostos às posições devedoras líquidas em moeda estrangeira das empresas (Fischer, 1998)— pode ser um substituto efetivo. Não obstante, este tipo de medida não abrange o endividamento de pessoas físicas, nem afeta os investimentos bursáteis. Além disso, a elaboração de um sistema de tributos flexíveis ao endividamento externo das empresas não financeiras é bem mais complexo que a regulamentação dos fluxos de capital na fronteira.

2. O regime cambial

A lição mais importante que se depreende da experiência das últimas décadas na região —e no mundo em geral— é que não existe um regime cambial ótimo para todos os países em todos os momentos.¹² Cada país deve determinar o grau de flexibilidade cambial nominal de que necessita, de acordo com seus objetivos e suas possibilidades reais de manejo das outras variáveis de política macroeconômica.

Ao contrário desta apreciação, na década passada adquiriu certa força a idéia de que os únicos regimes cambiais estáveis na fase atual de globalização são os extremos, seja uma taxa câmbio inteiramente flexível ou uma “âncora rígida” para a taxa de câmbio (convertibilidade ou dolarização). Este argumento se baseia na suscetibilidade das âncoras suaves e da flexibilidade administrada diante de ataques especulativos originados na percepção dos agentes econômicos acerca da inconsistência entre a política cambial e o resto da política econômica. Este raciocínio aponta para um problema real e, em particular, para as dificuldades que enfrentam os regimes de câmbio fixo (âncoras suaves, mas às vezes também rígidas) em face de fortes expectativas de

¹¹ Os estudos disponíveis concluem que este instrumento teve efeitos positivos sobre a estrutura de prazos do endividamento externo, já que eleva o custo do endividamento de curto prazo sem afetar muito o dos fluxos de mais longo prazo (Agosin e Ffrench-Davis, (2001); Agosin (1998); Le Fort e Lehmann (2000); Ocampo e Tovar (1999); e Villar e Rincón (2000)). Alguns destes estudos indicam também que, graças aos encaixes, foi possível diminuir efetivamente as entradas de capital ou, o que é equivalente, outorgar uma maior margem para aumentar de forma sustentável as taxas de juros internas e/ou modificar as expectativas de desvalorização. Todavia, estes efeitos foram objeto de maior controvérsia. Valdés-Prieto e Soto (1998) e de Gregorio, Edwards e Valdés (2000) apresentam uma visão contrária.

¹² Para uma análise mais detalhada dos temas analisados nesta seção, ver Frankel (1999), Hausmann (2000), Velasco (2000) e Williamson (2000).

desvalorização. Todavia, o principal problema que enfrentam hoje os regimes cambiais dos países em desenvolvimento é sua incapacidade para administrar choques comerciais e flutuações da conta de capitais que são, em grande medida, *exógenos*. Ao mesmo tempo devem evitar que eles se traduzam em ciclos econômicos agudos ou em preços relativos incorretos ou instáveis que desincentivem um adequado desenvolvimento dos setores comercializáveis da economia. As demandas contraditórias de flexibilidade e estabilidade que implicam o cumprimento destes complexos objetivos somente podem ser solucionadas nos regimes extremos renunciando a alguns de seus elementos.

Uma âncora cambial nominal, acompanhada de políticas fiscais e monetárias prudenciais, contribui para a estabilidade de preços e, portanto, para taxas de câmbio reais que oferecem incentivos estáveis aos setores comercializáveis da economia. Não obstante, a volatilidade dos fluxos de capital tende a conferir uma grande instabilidade à atividade interna dos países que adotam regimes deste tipo. Por outro lado, a ausência de mecanismos que facilitem o ajuste dos preços relativos diante de perturbações externas desfavoráveis (a queda dos preços dos produtos de exportação, a desvalorização da moeda de um importante sócio comercial ou a revalorização da moeda à qual está atada a taxa de câmbio do país) pode trazer consigo custos de ajuste elevados, entre os quais períodos prolongados de recessão ou crescimento lento associados à sobrevalorização estrutural da taxa de câmbio. Por sua vez, o enfraquecimento do controle da oferta monetária num regime deste tipo implica que o banco central não pode exercer as funções de “emprestador de última instância”, o que gera problemas importantes se as crises afetam o sistema financeiro nacional.

Por sua vez, os regimes de câmbio flexível permitem que a economia absorva os choques provenientes do comércio e financiamento internacional. Facilitam, além disso, a adoção de uma política monetária orientada a estabilizar o ciclo econômico e desalentam parcialmente os créditos de curto prazo e alguns fluxos de carteira. Todavia, não ajudam a mitigar os ciclos de financiamento de médio prazo. Pelo contrário, as flutuações esperadas da taxa de câmbio real podem acentuar estes ciclos (French-Davis e Ocampo, 2001). Estas flutuações costumam enviar sinais contraditórios aos setores produtores de bens e serviços comercializáveis, desincentivando, portanto, o investimento neles. Por sua vez, na presença de importantes desajustes de moedas, as flutuações da taxa de câmbio geram efeitos-riqueza (lucros por valorização durante o auge e perdas por desvalorização durante as crises) que acentuam o ciclo econômico.

A grande virtude dos regimes intermediários de “flexibilidade administrada” é a possibilidade de conciliarem flexibilidade com estabilidade. Estes esquemas incluem os sistemas de desvalorização gradual (*crawling peg*), as bandas cambiais, o estabelecimento de metas ou bandas indicativas que as autoridades estão dispostas a defender parcialmente e a flutuação “suja”. Com efeito, todos estes esquemas mantêm uma certa flexibilidade que permite absorver os choques externos e adotar políticas anticíclicas, além de procurarem, ao mesmo tempo, gerar incentivos mais estáveis à especialização internacional. Neste contexto, o grau de flexibilidade desejável dependerá basicamente do tamanho das economias (uma maior flexibilidade é desejável em economias maiores), do grau de profundidade dos mercados financeiros e cambiais nacionais (maior flexibilidade em países com maior profundidade financeira interna) e do grau de abertura da conta de capitais (mais flexibilidade quando a conta de capitais está mais aberta).

Conforme indica esta última condição, um bom manejo destes esquemas intermediários pode exigir o uso ativo de regulamentações dos fluxos de capital, para administrar as pressões provenientes do financiamento internacional. Além disso, cabe assinalar que estes esquemas podem ser objeto de pressões especulativas se o conjunto da política macroeconômica não despertar suficiente credibilidade. Por este motivo, os regimes intermediários com maiores graus de

flexibilidade têm uma vantagem, particularmente em economias de maior tamanho com regimes de capitais abertos.

3. Mecanismos de “auto-seguro”

Outra forma de favorecer a estabilidade é manter recursos líquidos (atuais ou contingentes) em níveis adequados para enfrentar choques externos adversos transitórios e impedir os ataques especulativos contra a moeda nacional. Toda política anticíclica requer, de fato, a acumulação de recursos (externos, fiscais e folgas no sistema financeiro) durante os períodos de bonança, para serem empregados durante períodos de escassez. Todavia, a acumulação de reservas internacionais pode ser bastante onerosa, já que, como demonstraram as crises recentes, as saídas líquidas de capitais podem chegar a representar vários pontos percentuais do PIB. Por isso, os custos da acumulação de reservas devem ser comparados com os benefícios que acarreta seu papel como mecanismo de “auto-seguro”.

Alguns países tentaram atingir este mesmo objetivo através da negociação de linhas de crédito contingentes com bancos internacionais privados. Não obstante, o mercado para estas linhas de crédito é ainda incipiente e os montantes disponíveis podem ser insuficientes em casos de crises agudas, em particular aquelas caracterizadas por fenômenos de contágio. Isto indica que os mecanismos mais apropriados são esquemas de seguro coletivo baseados na provisão de liquidez internacional através de instrumentos multilaterais e esquemas regionais, tal como se assinala mais adiante.

4. Regulamentação e supervisão prudencial dos sistemas financeiros

Na experiência recente, a instabilidade dos sistemas financeiros nacionais esteve presente como fator detonante ou propagador das crises e flutuações externas para o resto da economia. Por sua vez, a globalização evidenciou a existência de uma correlação entre os riscos sistêmicos dos distintos países, o que levou a comunidade financeira internacional a promover a adoção de sistemas de regulamentação prudencial adequados, regidos por recomendações de aceitação internacional, sobretudo as formuladas pelo Comitê da Basiléia sobre Regulamentação Bancária.

O fortalecimento da estabilidade dos sistemas financeiros nacionais requer avanços em cinco frentes: a) melhorar a regulamentação e supervisão dos riscos de crédito, de moedas e de prazo dos bancos comerciais; b) melhorar as normas sobre conglomerados financeiros; c) estabelecer limites à concentração do sistema bancário, já que os bancos excessivamente grandes podem padecer de risco moral no sentido de serem “muito grandes para quebrar”; d) estabelecer melhores critérios à respeito da presença de instituições financeiras estrangeiras que não contam com uma supervisão confiável e uma regulamentação consolidada de conglomerados no país onde está sua sede; e) melhorar as normas dos bancos públicos comerciais para vinculá-las a padrões de mercado na avaliação da qualidade de sua carteira, semelhantes aos padrões dos bancos comerciais privados.¹³

Além do fortalecimento da solvência dos sistemas financeiros, a regulamentação e supervisão bancária deve procurar também abrir espaço para uma política anticíclica. A Espanha introduziu, nesse sentido, disposições regulamentares que buscam avaliar o risco creditício em um horizonte que leva em conta o conjunto do ciclo econômico. O propósito é eliminar ou neutralizar efeito procíclico das normas tradicionais de avaliação e provisão prudencial dos riscos, que se traduzem por um lado em uma subestimação destes e, portanto, em uma expansão excessiva do crédito durante os auge e, por outro lado, na necessidade de manter reservas significativas para

¹³ Para uma elaboração destes argumentos, ver Held (1994), CEPAL (1998b, capítulo XII) e Livacic e Sáez (2000).

créditos duvidosos durante as crises, que contribuem para acentuar a retração do crédito que caracteriza estes períodos. Este tipo de regime deveria se generalizar e ser acompanhado de provisões prudenciais excepcionais e de normas sobre classificação de riscos mais rigorosas durante os períodos de auge, especialmente no caso de entidades financeiras cujas carteiras experimentem um crescimento acelerado. De igual maneira, seria conveniente limitar o valor das ações, e bens imóveis que possam ser utilizados como garantias dos empréstimos. Em contrapartida, em períodos recessivos é importante evitar que as regulamentações acentuem a restrição creditícia e a iliquidez dos agentes, estabelecendo mecanismos que permitam graduar ao longo do tempo a aplicação de normas prudenciais mais estritas.

5. O desenvolvimento financeiro nacional

Um desenvolvimento estável e profundo dos sistemas financeiros nacionais tem efeitos positivos sobre a poupança e o financiamento do investimento, além de reduzir a vulnerabilidade das economias diante dos ciclos de financiamento externo. O desenvolvimento de mercados amplos de ações, de derivativos financeiros e de títulos de dívida pública e privada, a titularização de ativos, os mercados secundários de hipotecas, e o estabelecimento de outros esquemas destinados a diversificar o risco, assim como a participação crescente de investidores institucionais tais como os fundos de pensões, companhias de seguros, fundos mútuos, de investimento e de capital de risco são alguns dos diversos exemplos deste desenvolvimento.

Uma política adotada com este propósito deve permitir que se supere as falhas de mercado e a inexistência de mercados ou a ausência de determinados segmentos ou componentes. Isto outorga um papel-chave às políticas de desenvolvimento institucional, orientadas a criar as condições reguladoras apropriadas para o desenvolvimento de novos segmentos de mercado e intermediários financeiros, mas também para desempenhar, através da ação do Estado, um papel muito mais direto em seu desenvolvimento, preferivelmente catalisando uma participação crescente do setor privado.

O processo de desenvolvimento financeiro envolve condições de estabilidade macroeconômica coerentes com o objetivo de estender os prazos da poupança financeira e a criação dos instrumentos através dos quais esta se materializa. Exige também uma proteção adequada dos contratos financeiros contra os riscos da inflação. A indexação de instrumentos e contratos financeiros de longo prazo é um dos principais instrumentos para conseguir este propósito.

A liquidez de um instrumento se relaciona diretamente com a amplitude de seu mercado, isto é, com a presença de múltiplos agentes capazes de absorver as flutuações da oferta e demanda de títulos sem variações excessivas em seus preços e, portanto, capazes de estabilizar os mercados. Isto sublinha a importância de apoiar o desenvolvimento de mercados secundários de dívida e dos “criadores de mercado” (bancos de investimento ou outros intermediários autorizados para atuar como tais), que cumprem o papel estabilizador mencionado. Por suas características com respeito à quantia, uniformidade e menor risco, os títulos de dívida pública interna tendem a cumprir a função de líderes do mercado e de referência para outros papéis. O prolongamento dos prazos desses títulos pode servir, portanto, para estender o horizonte temporal do conjunto do mercado.

Na medida em que contam com garantias reais e permitem uma maior homogeneidade dos papéis negociados, a titularização dos pacotes de dívidas hipotecárias pode contribuir também para o desenvolvimento do mercado, especialmente de títulos com maior prazo, desde que se conte, novamente, com instituições que exerçam de forma eficiente a função de titularização e criação de mercado. Duas agências com participação pública, *Ginnie Mae* e *Fannie Mae*,¹⁴ desempenharam

¹⁴ Os nomes oficiais destas instituições são, respectivamente, *Government National Mortgage Association* e *Federal National Mortgage Association*, mas são amplamente conhecidas como se mencionam no texto.

um papel essencial nos Estados Unidos na criação de um mercado deste tipo.¹⁵ O considerável desenvolvimento do sistema de crédito hipotecário do Chile está associado à criação de uma unidade de conta indexada, que permite proteger a poupança financeira de longo prazo dos efeitos da inflação.¹⁶ O desenvolvimento de novos agentes de poupança institucional a partir da reforma no sistema de pensões em 1981 e a recuperação da solvência dos bancos, depois da reforma bancária que se seguiu à crise financeira de 1982-1986, conduziram à criação de um amplo mercado para o financiamento de operações de longo prazo, com base em instrumentos hipotecários titularizados. Em ambos os casos, a política pública foi essencial na criação da estrutura institucional necessária para enfrentar aspectos cruciais do financiamento de atividades de longo prazo.

Quando os agentes atuam como investidores financeiros, isto é, não se envolvem diretamente na atividade de investimento real, a necessidade de administrar os riscos é fundamental, o que em certos casos é realizado por intermédio de instituições especializadas. A função de avaliação e controle dos riscos geralmente é desempenhada por uma instituição depositária, que aplica práticas padronizadas para avaliar os riscos dos investidores diretos e que, por meio da diversificação, reduz o risco da carteira. Esta carteira é apoiada pela capacidade de pagamento dos investidores e, no caso da moradia, está garantida por hipotecas. Por sua vez, o banco comercial consolida os empréstimos individuais, oferecendo-os como um só ativo financeiro ao mercado. Quando estes são adquiridos por investidores institucionais, o risco comercial do crédito (a probabilidade de que o devedor original não pague) continua circunscrito à instituição de primeiro escalão, posto que a avaliação lhe confere vantagens comparativas, enquanto o risco financeiro (a probabilidade de que as taxas futuras de juros sejam diferentes das atuais e que, portanto, flutuem os preços dos ativos da carteira) é transferido ao investidor financeiro. Em ambos os casos devem existir disposições normativas entre outros requisitos de capital e provisões, que garantam a solvência do intermediário ou investidor.

Também são importantes no plano institucional as instâncias de cobertura de riscos de perdas que facilitam o desenvolvimento do crédito de longo prazo. Um exemplo disto são os fundos de garantia e os seguros de crédito, destinados principalmente a cobrir riscos comerciais. Por sua vez, os riscos financeiros podem ser cobertos, num mercado secundário profundo, mediante o desenvolvimento de um mercado amplo de derivativos financeiros. Neste caso, a contabilidade deve refletir de maneira clara e transparente os passivos e ativos implícitos nessas operações, com o propósito de determinar os requisitos de capital correspondentes.

Como nem toda intermediação está vinculada à atividade bancária, é necessário supervisionar a distribuição de ativos tangíveis e intangíveis entre a atividade bancária e suas atividades financeiras coligadas, o que demanda esquemas de supervisão consolidada de conglomerados financeiros ou, ao menos, do subconjunto de atividades compreendidas no consórcio bancário. A transparência, a entrega de informação oportuna e confiável e a governabilidade na gestão de fundos e recursos de terceiros para resguardar os direitos de propriedade e a confiança dos donos não controladores são fundamentais.¹⁷ A transparência é igualmente relevante para um bom manejo da propriedade de empresas. A supremacia dos direitos de propriedade dos contribuintes de recursos com respeito aos administradores de fundos

¹⁵ Em 1970 *Ginnie Mae* introduziu o primeiro ativo titularizado do mundo para o financiamento de moradias, criando deste modo um mercado completamente novo. Na mesma época, o governo se retirou de *Fannie Mae*, dando um forte impulso à participação privada em um mercado previamente desenvolvido por iniciativa pública.

¹⁶ Argentina, Colômbia e Uruguai também empregaram com frequência ativos financeiros indexados para o financiamento de moradia.

¹⁷ Para obter este propósito, são imprescindíveis os registros contábeis; as auditorias periódicas, independentes e confiáveis; a formação de juntas de vigilância; a classificação independente de riscos; a separação contábil entre o patrimônio próprio dos administradores e o patrimônio do fundo de terceiros, e a exigência de capital próprio aos administradores, em níveis que garantam que eles responderão de maneira solvente em benefício dos contribuintes de recursos diante de imprevistos e falhas de administração.

institucionais e a igualdade de direitos de propriedade —ainda que não de gestão— entre os acionistas minoritários e os acionistas controladores são dois aspectos que devem primar na construção de um quadro regulador que pretenda desenvolver mercados de capitais nacionais mais profundos na região.

A criação do quadro regulador apropriado pode ser insuficiente para permitir o acesso ao crédito por parte de pequenas empresas e operações de investimentos em áreas inovadoras. No primeiro caso, a ausência de garantias costuma limitar o acesso ao crédito por parte das PME, enquanto que no segundo uma excessiva cautela ante os riscos restringe o investimento real. O apoio público adota diversas formas, mas seu objetivo é sempre limitar a exposição aos riscos de perda. O estabelecimento de fundos de garantia com participação pública e privada, assim como o subsídio a prêmios de seguros de crédito são mecanismos que poderiam responder à necessidade de cobrir e absorver os riscos de créditos de empresas de menor tamanho. Por sua vez, instituições como as sociedades de capitais de risco, também com participação pública e privada, podem ser úteis para o financiamento dos investimentos das pequenas empresas.

Os bancos públicos de desenvolvimento podem ser convertidos num importante ingrediente de uma política de desenvolvimento financeiro como a assinalada. Numa versão moderna, estes agentes públicos devem dedicar-se prioritariamente a criar e completar mercados, de acordo com as diretrizes assinaladas. De acordo com suas funções mais tradicionais, podem participar diretamente na provisão de crédito. Esta função é particularmente importante para garantir um adequado acesso ao crédito para as empresas de menor tamanho, em conjunção com outros intermediários privados, cooperativos e solidários. Estes bancos oferecem muitas vezes o primeiro passo para construir uma história financeira de clientes novos e pequenos, que posteriormente podem “se graduar” e recorrer ao mercado privado. Deste modo, permitem a correta “bancarização” de atividades informais, pequenos proprietários agrícolas, empreendedores de inovação tecnológica e, de forma mais geral, a pequena e média empresa.

Para realizar um escrutínio permanente e contínuo do risco de carteira o mercado pode desempenhar um papel relevante se os bancos de desenvolvimento se constituírem como instituições autônomas extra-orçamentárias, sem garantia do Estado, para a captação de recursos de terceiros, submetendo-se regularmente à avaliação dos riscos de sua carteira por parte da Superintendência de Bancos e outros órgãos. Para melhorar as políticas de cobrança, pode-se organizar como uma atividade bancária comercial, sujeita à regulamentação e supervisão próprias dos bancos privados, devendo elevar a transparência de suas operações comerciais, exigindo melhorias em suas políticas de cobrança, e detectando rapidamente os efeitos financeiros de pressões políticas de curto prazo. Também pode se organizar como sistema de instituições não-depositárias e enfrentar as dificuldades de focalização, aperfeiçoando as bases de licitação de recursos financeiros e aplicando uma combinação de subsídios de taxas aos prêmios de seguros parciais de crédito —ou, alternativamente, a operação de fundos de garantia (parcial)—, subsídios à avaliação de risco de crédito por parte dos bancos comerciais, e capacitação de gestão e formulação de projetos a eventuais beneficiários. Os subsídios e transferências devem submeter-se a uma adequada avaliação social e econômica, devem estar bem elaborados, sua operação deve ser transparente e seu custo fiscal associado deve ser explícito e financiado com recursos públicos devidamente orçados.

IV. O âmbito internacional: fortalecendo a governabilidade da globalização financeira

O capítulo anterior ressaltou que a obtenção de uma maior estabilidade financeira e macroeconômica internacional deve ser considerada como a provisão de um bem público global, que oferece externalidades positivas a todos os países participantes nos mercados mundiais. Ressaltou-se igualmente o papel essencial que desempenha uma boa estrutura financeira internacional para corrigir as grandes disparidades no desenvolvimento dos mercados financeiros e as assimetrias no comportamento macroeconômico dos países industrializados e em desenvolvimento.¹⁸ Estas assimetrias estão associadas a um fator estrutural de todas as economias em desenvolvimento: suas moedas não são empregadas como meio de troca e ativo de reserva nas transações internacionais. Esta assimetria as situa em um plano desfavorável para enfrentar a volatilidade que caracteriza a globalização financeira, pois induz um acesso instável aos mercados internacionais e um desvio procíclico das políticas macroeconômicas. A superação destes problemas exige tanto a formulação de um bom conjunto de políticas nacionais como uma institucionalidade internacional que apóie esses esforços.

Os componentes das reformas necessárias para atingir este objetivo foram apresentadas de maneira sucinta no capítulo anterior. Neste são detalhados alguns de seus componentes, em especial: (a) o desenvolvimento de uma institucionalidade financeira de nível internacional e nacional que previna a acumulação de riscos financeiros excessivos e ofereça informação adequada aos mercados; (b) o fortalecimento da capacidade de resposta oportuna frente às crises que ameacem a estabilidade financeira internacional; (c) a solução dos problemas de endividamento excessivo e a distribuição equitativa dos custos das crises entre credores e devedores; (d) o papel do banco multilateral de desenvolvimento; e (e) a valorização do papel das instituições regionais e sub-regionais em todos estes âmbitos.

1. Criação de um quadro institucional que favoreça a estabilidade financeira

A estabilidade financeira internacional requer padrões mínimos sobre duas matérias essenciais: a regulamentação e supervisão prudencial dos sistemas financeiros e o fornecimento da informação necessária para que as autoridades e os mercados financeiros funcionem adequadamente. Estes temas estão sendo discutidos no âmbito do Foro de Estabilidade Financeira criado pelo Grupo dos Sete, mas este mecanismo carece de uma adequada representação dos países em desenvolvimento. Os padrões correspondentes devem levar em conta a capacidade de absorção e as tradições normativas dos países. Dado o caráter global dos mercados, é necessário avançar igualmente para uma maior coordenação e comunicação entre as entidades supervisoras dos distintos países.

A regulamentação e supervisão prudencial visa a impedir que surjam problemas de caráter sistêmico, evitando que os agentes financeiros assumam riscos excessivos e velando para que seus patrimônios sejam proporcionais aos riscos que assumem. O rigor das normas deve ser coerente com os riscos que assumem os agentes em seu conjunto, e não só individualmente. Isto implica a necessidade de ampliar os limites da supervisão em dois sentidos. Em primeiro lugar, incluir na supervisão os agentes não financeiros, mas com relações patrimoniais com agentes financeiros (isto

¹⁸ A bibliografia sobre esses temas é abundante. Sobre o conceito de “bens públicos globais” aplicados ao sistema financeiro internacional, ver Helleiner (2000a), Kaul, Grunberg e Stern (1999) e Wyplosz (1999). Sobre reforma financeira internacional, ver, entre outros, FMI (1998, 1999 e 2000a), Nações Unidas (2000b), CNUCED (1998), Akyüz e Cornford (1999), Eatwell e Taylor (2000), Eichengreen (1999a), Fischer (1999), Griffith-Jones e Ocampo (1999), Ocampo (1999a e 1999b) e White (2000).

é, avançar para a supervisão consolidada dos conglomerados). Em segundo lugar, incluir na regulamentação agentes financeiros não bancários, como os fundos mútuos. No caso dos países industrializados, a ênfase relativa deve recair sobre a regulamentação e supervisão das instituições e operações com maiores níveis de alavancagem e maior presença internacional. Por sua vez, para desincentivar o financiamento de alto risco para países em desenvolvimento na sua fonte, deve-se dar também um peso apropriado à avaliação do risco de operações realizadas com países que aumentam seu endividamento líquido, especialmente o de curto prazo, em magnitudes que são desproporcionais em relação ao tamanho de suas economias, seus setores financeiros e as reservas disponíveis para fazer frente ao serviço de seus compromissos externos. Para todos os países, é necessário adotar, também, medidas eficazes para prevenir e punir a lavagem de dinheiro e outros delitos financeiros, seguindo as recomendações das Nações Unidas sobre estes temas.¹⁹

Em matéria de regulamentação e supervisão dos sistemas financeiros, permanecem ainda importantes desafios. A proposta do Comitê da Basileia de fazer provisões para os riscos de perdas esperadas e estabelecer requisitos de capital mínimo com base em modelos internos dos bancos, no lugar da prática atual de empregar critérios genéricos, pode encarecer o custo dos empréstimos bancários internacionais aos países em desenvolvimento e aumentar seu comportamento procíclico (Reisen, 2001; Griffith-Jones e Spraat, 2001). Por outro lado, o estabelecimento de um sistema normativo como o proposto pode mudar as condições de concorrência bancária no âmbito internacional. Com efeito, ao exibir um maior desenvolvimento e sofisticação, os bancos de países desenvolvidos ficariam em uma situação vantajosa, dado que seus custos de carteira e os requisitos de capital seriam inferiores. Portanto, seria conveniente que a reforma das normas internacionais procurasse evitar estes efeitos.

As iniciativas para uniformizar a qualidade, a quantidade e a transparência da informação financeira e contábil disponível para os agentes econômicos visam melhorar a eficiência dos mercados e a estabilidade dos fluxos de capital (Ahluwalia, 2000). Uma delas, da qual participam cerca de meia centena de países, é o desenvolvimento, por parte do FMI, de padrões de qualidade e oportunidade da informação econômica e financeira que se entrega aos mercados. Os Padrões Internacionais de Contabilidade e Informação que vêm sendo analisados na CNUCED representam outra boa iniciativa que pode permitir um maior grau de uniformidade contábil entre países. Por sua vez, o Comitê Internacional de Padrões Contábeis desenvolveu um conjunto básico de critérios para que estes sejam adotados pela Organização Internacional de Comissões de Valores (IOSCO, na sigla em inglês) e sirvam para que o desenvolvimento de mercados internacionais de capitais sejam profundos e transparentes.

O fornecimento de informação transparente contribui, sem dúvida, para melhorar o funcionamento dos mercados. Não obstante, o problema essencial que enfrentam os mercados é a volatilidade das opiniões e expectativas dos agentes econômicos, mais que as imperfeições na informação factual que lhes serve de base (Ocampo, 1999a; Eatwell e Taylor, 2000). De fato, a informação básica sobre as condições macroeconômicas dos países em desenvolvimento tem estado muitas vezes disponível, mas é interpretada de maneira diferente em distintos momentos, dependendo das expectativas dos agentes econômicos. Isto é certo inclusive com respeito àqueles agentes econômicos supostamente mais bem informados: os bancos de investimentos, as agências classificadoras de riscos, os organismos intergovernamentais e os próprios governos.

Uma menção especial cabe, neste contexto, às agências classificadoras de riscos. Como instituições privadas responsáveis por proporcionar informação aos investidores, apresentaram um

¹⁹ Ver Blum e outros (1998) e Nações Unidas (1998).

desempenho pouco satisfatório. O padrão procíclico de avaliação de riscos que as caracterizou²⁰ foi um dos fatores que influíram na volatilidade das opiniões e expectativas dos agentes econômicos envolvidos nos mercados emergentes durante os fortes ciclos de auge e colapso financeiro dos anos 1990. Deste modo, em vez de atenuar os ciclos financeiros (que deveria ser um dos objectivos de um bom sistema de informação), tendeu a intensificá-los.

É necessário, portanto, estabelecer regras que levem estas instituições a classificar os riscos soberanos de acordo com parâmetros estritos e objetivos, de público conhecimento. Estes princípios podem servir de base para o estabelecimento de estruturas de regulamentação e supervisão de suas atividades e para o desenvolvimento de mecanismos de intercâmbio de informação entre elas e os organismos reguladores. Uma alternativa a considerar é a possibilidade de complementar a classificação do risco soberano, realizada atualmente por estas agências, com um sistema de classificação aplicado pelas entidades de supervisão dos países nos quais se realizem as emissões, de acordo com parâmetros objetivos acordados internacionalmente.

2. Financiamento de emergência

Ao contrário dos sistemas desenvolvidos ao longo de mais de um século nos países, o sistema financeiro internacional não dispõe de instrumentos apropriados para enfrentar as crises, tais como a função de “emprestadores de última instância” dos bancos centrais, os mecanismos preventivos de intervenção de entidades financeiras em dificuldades, os seguros de depósito e regras para o refinanciamento ou liquidação de entidades em dificuldades. O propósito destes mecanismos é preservar a integridade do sistema de pagamentos e evitar as perdas econômicas e sociais do manejo desordenado e desigual de crises financeiras. Deve-se destacar que, embora estes instrumentos tenham sido elaborados para administrar crises, também têm um caráter preventivo, na medida em que ajudam a evitar que se desenvolvam expectativas desestabilizadoras que gerem crises sistêmicas.

Em relação ao crescimento do mercado financeiro internacional, o FMI tem ficado para trás já que, apesar de ter a possibilidade de criar dinheiro para gerar liquidez, através da emissão de direitos especiais de saque,²¹ os recursos excepcionais requeridos para administrar as crises mais severas das últimas décadas dependeram dos acordos de créditos (*arrangements to borrow*) que permitem ao FMI ter acesso a créditos dos principais países industrializados, assim como a contribuições bilaterais complementares destes países aos programas de resgate correspondentes. A incerteza provocada por esta situação reduz a capacidade do FMI para gerar sinais que despertem confiança (Eichengreen, 1999; Ocampo, 1999a; Rodrik, 1999a). Dentre as principais inovações dos anos 1990, a primeira a ser realizada foi o Mecanismo de Financiamento de Emergência, que o faculta a atuar com mais rapidez no caso de crises severas, as outras duas inovações foram: o Serviço de Complementação de Reservas, concebido para responder às necessidades de financiamento excepcionalmente grandes e a Linha de Crédito Contingente, elaborada para ajudar países que enfrentam fenômenos de contágio financeiro. O primeiro serviço tem funcionado relativamente bem, mas o segundo não tem dado os resultados esperados. Para ter acesso à linha de crédito, os países devem se submeter a um acordo contingente e, diante de um possível sinal negativo enviado aos mercados e dos limitados recursos disponíveis, não é de se estranhar que nenhum país tenha, até agora solicitado, seu uso. Uma possível modificação seria que países com uma avaliação positiva nas consultas realizadas no âmbito do Artigo IV dos Estatutos com o Fundo tivessem acesso automático à esta linha de crédito.

²⁰ Cabe assinalar que este problema se aplica também às atividades de avaliação do risco empresarial, como ilustram os casos recentes da Enron e Kmart.

²¹ Todas as emissões devem ser aprovadas explicitamente pela Diretoria do Fundo, com uma maioria de 85% dos votos. A última emissão foi feita em janeiro de 1981.

Os benefícios potenciais de um apoio do FMI aos países que, apesar de possuir em adequados fundamentos macroeconômicos, enfrentem fugas de capital que ameacem desestabilizar suas economias, são tão relevantes que justificam que a comunidade internacional continue buscando as formas mais adequadas de aperfeiçoar e desenvolver os mecanismos acima discutidos (ver, a respeito, as propostas de Williamson, 1996; Ezekiel, 1998; e Ahluwalia, 1999, entre outros). Um serviço que contasse com suficientes recursos para estes fins e os desembolsasse de forma rápida e automática poderia mudar o regime internacional e o comportamento dos agentes, pois enviaria um poderoso sinal que desincentivaria comportamentos especulativos. Esta é a direção adequada para transformar o FMI no “quase-emprestador credor internacional de última instância” que se requer na fase atual de globalização dos mercados financeiros.

Para cumprir este propósito e responder flexivelmente às necessidades de financiamento durante os períodos de crise, os recursos do FMI deveriam ser ampliados consideravelmente. Entre as alternativas disponíveis, talvez a mais apropriada seja a emissão transitória de direitos especiais de saque durante os períodos de crise em favor de todos os países membros. Estas emissões transitórias poderiam ser eliminadas posteriormente, se não se deseja gerar uma liquidez permanente.²² Evidentemente, um maior uso desses direitos no sistema financeiro internacional constitui um objetivo em si mesmo, largamente defendido pelos países em desenvolvimento, e não deve ficar condicionado à adoção de linhas de crédito específicas.

Os programas macroeconômicos adotados no âmbito do FMI devem ser regidos pela consideração de seus efeitos sobre os setores mais vulneráveis da população. Não somente através de redes apropriadas de proteção social, mas também mediante medidas de ajuste macroeconômico que levem em conta seu impacto social. Nesta, como em todas as áreas onde se aplique a condicionalidade, deve-se respeitar, também, o princípio de que as políticas de ajuste devem ter efetivamente o respaldo das autoridades nacionais respectivas (isto é, o princípio de propriedade (*ownership*) das políticas). Este princípio é essencial para garantir um desenvolvimento institucional apropriado e a própria sustentação das medidas de ajuste.

3. A solução para os problemas de endividamento excessivo

Na ausência de um serviço de financiamento de emergência, que reproduza parcialmente em escala internacional as funções de prestador de última instância, os países afetados por uma crise devem ajustar severamente suas economias ou suspender de forma unilateral o serviço da dívida e as saídas de capitais. As duas alternativas podem significar importantes custos em termos de crescimento, emprego e pobreza. Para evitar os custos destas medidas unilaterais, é necessário formular regras ordenadas, de caráter multilateral, para este tipo de problemas.

Para países com sólidos fundamentos macroeconômicos, mas com problemas de liquidez, a primeira ferramenta é o recurso ao financiamento de emergência. Isso permite obter o lapso de tempo necessário para adequar o perfil temporal dos compromissos externos. O apoio externo é crucial nestes casos, para evitar que uma situação temporária de iliquidez se transforme em um problema de solvência, devido a possíveis reações de pânico injustificado entre os investidores. Somente em casos extremos deveria ser necessário recorrer a uma suspensão temporária dos pagamentos externos. Existem, também, mecanismos alternativos que têm sido utilizados durante algumas das crises recentes (por exemplo, na República da Coreia e no Brasil), em particular a pressão das autoridades normativas dos países industrializados sobre os bancos comerciais para que renovem as linhas de crédito aos países afetados.

²² Ver Nações Unidas (1999), Ocampo (1999a), Council on Foreign Relations (1999), Meltzer e outros (2000) e Camdessus (2000). Sobre as duas últimas, ver Ezekiel (1998) e Ahluwalia (1999).

Em contrapartida, nos casos de insolvência, a renegociação e talvez a redução das obrigações, é um imperativo cuja postergação lesa devedores e credores e pode gerar igualmente uma distribuição desigual dos custos das crises entre estes últimos (entre aqueles que retiram precocemente seus capitais e os que os mantêm nos países durante as crises). Mesmo nestes casos, como veremos mais adiante, a renegociação dos compromissos externos deve ser um complemento e não um substituto do financiamento de emergência.

Toda instituição internacional neste campo deve manter como princípio básico a negociação voluntária entre as partes, mas deve estabelecer ao mesmo tempo regras multilaterais que dêem sustentação legal para as suspensões de pagamentos e as renegociações das dívidas, e que permitam fazer frente aos dois problemas básicos de coordenação que surgem em negociações deste tipo: a possibilidade de que alguns credores (e, eventualmente, devedores) se recusem a participar nas soluções (o problema do “carona”) e a lentidão que pode caracterizar o processo ou as negociações sucessivas, que geram custos elevados para devedores e credores (“jogo de soma negativa”).

Para resolver o primeiro dos problemas mencionados, é necessário incluir cláusulas de ação coletiva nos contratos de dívida, seja de bônus soberanos, bônus emitidos por instituições privadas ou empréstimos provenientes dos bancos privados. Estas cláusulas estabeleceriam as regras para garantir acordos aplicáveis a todas as obrigações;²³ deveriam também ser de caráter universal, aplicando-se igualmente a contratos de dívida assumidos pelos países industrializados, para evitar que os mercados punam com maiores taxas de juros ou um menor acesso a recursos os países que as introduzam.

As suspensões de pagamentos devem ser decretadas pelo país devedor e deveriam estar acompanhadas por restrições às saídas de capital de carteira. Todavia, devem ser sancionadas por uma instituição multilateral que lhes outorgue legitimidade e sustentação legal. Isto é, também, importante para evitar problemas de risco moral dos devedores, quer dizer, declarações injustificadas de moratória. O FMI pode participar destas operações, recomendando aos países que façam uso deste mecanismo e talvez assumindo o papel de legitimar as suspensões de pagamentos. Alguns analistas interpretam que o Fundo, através de seu Artigo VI, já está facultado para tomar algumas ações deste tipo. Contudo, o Fundo deveria continuar a prática de emprestar a países que estejam atrasados em seus pagamentos, mas que estão realizando esforços na direção correta (*lending into arrears*), já que isso contribui para que os credores cooperem com a resolução das crises.

Para evitar negociações prolongadas e repetidas, seria conveniente também elaborar mecanismos de mediação e, eventualmente, arbitragem multilateral aos quais possam acudir voluntariamente as partes para solucionar controvérsias nos processos de refinanciamento ou renegociação da dívida. Neste caso, o Fundo, dado seu caráter de credor, não é a instituição apropriada para desempenhar estas funções, que devem recair, portanto, sobre outra instituição do sistema multilateral. As negociações e os acordos devem ser abrangentes e envolver, portanto, os passivos do setor privado tanto como os do setor público. Além do mais, seria conveniente promover a adoção de acordos flexíveis, que permitam incorporar contingências relativamente previsíveis, com o fim de evitar renegociações e estimular explicitamente os credores para que continuem facilitando recursos aos países em dificuldades durante os períodos críticos e, em alguns casos, atar a concessão desses créditos à programas de reestruturação. O financiamento outorgado aos países durante a crise deve ter prioridade em qualquer reestruturação.

Durante os períodos posteriores à culminação bem-sucedida da reestruturação da dívida, os países não terão acesso aos mercados privados de capitais. Este fato deve ser contemplado nos

²³ Existem precedentes importantes da introdução obrigatória de cláusulas deste tipo nos contratos de dívida, especialmente nas emissões de bônus no mercado inglês (Griffith-Jones, 1998).

acordos, ao prever períodos de carência para servir a dívida reestruturada. Os bancos multilaterais deverão desempenhar um papel essencial durante este período, proporcionando financiamento adicional. Como o objetivo essencial dos programas de reestruturação é facilitar a reinserção dos países nos mercados privados de capitais, um esquema que valeria à pena analisar é a constituição de fundos de garantia nos bancos multilaterais que cumpram precisamente com este objetivo.

4. O papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento

Os bancos multilaterais de desenvolvimento (Banco Mundial), regionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID) e sub-regionais (Corporação Andina de Fomento, CAF; Banco Centro-Americano de Integração Econômica, BCIE; Banco de Desenvolvimento do Caribe, BDC; e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, FONPLATA) têm desempenhado um papel decisivo na provisão de recursos de crédito aos países que não têm acesso aos mercados privados de capitais, especialmente os de menor desenvolvimento relativo. Especialmente nos casos de países de renda média, que têm acesso à esses mercados, os bancos multilaterais de desenvolvimento desempenham também um papel importante ao proporcionar financiamento de forma contracíclica, e amortizando, desta maneira, os efeitos dos choques externos.

Este apoio tem sido um complemento e não um substituto do financiamento do balanço de pagamentos que proporcionam o Fundo Monetário Internacional e algumas fontes bilaterais, em particular porque são as únicas fontes de financiamento de longo prazo disponíveis durante as crises. Permitem, assim, moderar os ajustes fiscais necessários, implantar redes de proteção social para os setores mais vulneráveis e evitar o corte de programas sociais cruciais. O apoio destas instituições teve um papel catalisador importante na manutenção e recuperação da confiança nos países durante os períodos de crises e, portanto, na renovação dos fluxos privados. Estas características têm feito destas instituições um ativo altamente valorizado pelos governos dos países em desenvolvimento, o que se reflete nos compromissos que assumem durante seus processos de capitalização.

O financiamento multilateral, oferece, por outro lado, vantagens indiscutíveis em termos de suas condições, já que os empréstimos provenientes destas fontes são a prazos maiores e taxas de juros menores que os provenientes de fontes privadas. Estas características são particularmente pronunciadas nos novos compromissos orientados para os países de menor desenvolvimento relativo, fator que, unido à uma maior significação destes recursos para estes países, destaca a atenção preferencial por parte destas instituições. Não obstante, esta característica se mantém mesmo para os grupos de países de maior renda relativa da região.

A boa avaliação de riscos que caracteriza os bancos multilaterais surge de uma combinação do compromisso dos países em desenvolvimento de cumprir suas obrigações com eles, do respaldo das economias desenvolvidas no caso do Banco Mundial e do BID, e de uma administração conservadora da relação ativos/capital e da concentração de carteira. Mesmo aqueles que não recebem contribuições de países industrializados têm uma melhor classificação de risco que os países da região, o que lhes permite acesso a fundos externos a um custo menor que os países individualmente. O caso da Corporação Andina de Fomento é particularmente importante nesse sentido, porque se trata de uma instituição cujos acionistas são exclusivamente países em desenvolvimento da região. Este fato, junto com a boa qualidade das carteiras que em geral exibem os bancos multilaterais, indica que os agentes privados tendem a superestimar o risco principal, embora não unicamente durante os períodos de crise. Esta superestimação do risco constitui, por si só, uma falha do mercado que justifica a ação dos bancos multilaterais de desenvolvimento.

As carteiras de empréstimos das instituições regionais e sub-regionais mostram um perfil diversificado, que varia entre uma e outra entidade. Convém ressaltar nesse contexto, a prioridade

que estas entidades atribuem a projetos de desenvolvimento social, seu papel pioneiro no financiamento de programas de desenvolvimento sustentável e a canalização de recursos para setores produtivos tradicionalmente excluídos, sobretudo a pequena e média empresa. No plano institucional, convém ressaltar também seu apoio a programas de modernização do Estado. À isso se acrescenta seu papel no desenvolvimento da infra-estrutura física, de alguns setores produtivos e, em alguns casos, de operações de comércio exterior, especialmente aquelas associadas aos processos de integração.

No seu papel de catalisadores de recursos privados estas instituições, utilizam três mecanismos diferentes: i) a outorga de garantias ao pagamento oportuno da dívida pública de compromissos (na forma de garantias ou subsídios) assumidos pelo Estado como apoio a projetos privados; ii) o financiamento ou co-financiamento direto de projetos privados inovadores, fornecido diretamente pelo banco ou pela instituição financeira relacionada; e iii) o capital de risco fornecido pela instituição financeira a empresas inovadoras. Estes mecanismos têm servido para catalisar investimentos privados na área de infra-estrutura. Também cabe mencionar algumas operações pioneiras orientadas a garantir o serviço da dívida pública em emissões de bônus realizadas em momentos de grande incerteza no mercado de capitais. Em todos estes casos, os investidores privados valorizam não somente a solidez das instituições multilaterais, mas também sua relação privilegiada com os governos. Estas operações devem continuar se ampliando, com base em um claro critério de adicionalidade, quer dizer, da criação de mecanismos de apoio que não existem no mercado privado em um determinado momento. Também existe a possibilidade de se recorrer à concessão de garantias para emissões de bônus de países que não haviam feito uso deste mecanismo de financiamento.

De acordo com as considerações sobre o papel crítico do desenvolvimento financeiro nacional, os bancos multilaterais podem cumprir também um papel importante no desenvolvimento dos mercados financeiros dos países em desenvolvimento, através do apoio à estruturação de instituições que garantam uma adequada governabilidade financeira e à modernização dos mercados financeiros nacionais, apoiando em particular as atividades de criação dos bancos nacionais de desenvolvimento, assim como suas operações dirigidas ao financiamento da micro, pequena e média empresa. Os bancos multilaterais podem também ajudar a criar mercados através da emissão de seus próprios títulos de dívida nos mercados dos países em desenvolvimento, que atuem fundamentalmente como propulsores do desenvolvimento de instrumentos de poupança financeira de longo prazo.

A assistência técnica, proporcionada diretamente ou vinculada ao financiamento de projetos, tem sido uma característica adicional destas instituições, assim como seu papel como lugar de encontro dos países membros, de intercâmbio de informação e de análise de experiências bem-sucedidas (e, o que é igualmente importante, frustradas) de desenvolvimento. Em estreita colaboração com os organismos das Nações Unidas, podem também contribuir para garantir uma oferta adequada de alguns bens públicos globais em áreas tais como a saúde pública e o meio ambiente.

5. O papel das instituições regionais

Tal como se depreende das páginas anteriores, a América Latina e o Caribe contam talvez com a rede regional mais completa de bancos multilaterais do mundo em desenvolvimento, da qual fazem parte o BID e várias instituições sub-regionais. A região conta igualmente, com alguns dos processos de integração comercial mais avançados e com um dos poucos mecanismos regionais de apoio ao balanço de pagamentos do mundo em desenvolvimento. Os avanços em todas estas frentes devem se consolidar, agregando-se novas áreas de cooperação.

Entre estas se destaca a cooperação macroeconômica. Dada a alta sensibilidade do comércio intra-regional, especialmente o sul-americano, aos ciclos econômicos e às flutuações das taxas de câmbio das moedas nacionais (CEPAL, 2001d), a maior coordenação de políticas macroeconômicas se transformou em um elemento essencial para consolidar os processos de integração. A perda de autonomia que tem ocorrido nestas esferas é uma razão adicional para buscar espaços sub-regionais e regionais onde essa autonomia possa ser resgatada pelo menos, parcialmente.

Neste campo já há avanços em todos os acordos sub-regionais de integração.²⁴ Estes envolvem uma gama de processos de crescente profundidade: (a) a maior informação sobre políticas macroeconômicas e o conhecimento pessoal das equipes dos Ministérios da Fazenda e dos bancos centrais dos distintos países; (b) a institucionalização de mecanismos de revisão entre pares dessas políticas, tanto como apoio aos objetivos preventivos da supervisão macroeconômica de caráter global, como da internalização gradual dos efeitos das políticas nacionais sobre os países vizinhos; (c) a definição de metas e regras macroeconômicas comuns em matéria de política fiscal, monetária e de endividamento público e externo; e (d) a possível formação de mecanismos sólidos de coordenação macroeconômica, que eventualmente levem à criação de uniões monetárias. Obviamente, não devemos descartar as dificuldades que envolvem as fases mais avançadas deste processo, que ficaram claramente em evidência em três décadas de experiências acumuladas pelos países europeus. Por este motivo, é evidente que os objetivos devem ser modestos a curto prazo, concentrando-se nas três primeiras áreas mencionadas.

Uma área que complementa bastante as anteriores seria o estabelecimento de mecanismos de coordenação das políticas de regulamentação e supervisão prudencial dos sistemas financeiros. Nesta matéria, seria aconselhável o desenvolvimento de mecanismos de revisão entre pares dessas políticas e, eventualmente, a formulação de padrões mínimos mais específicos que os da Basileia. O fato de que alguns dos principais bancos internacionais operam em vários países da região ressalta ainda mais a importância de uma coordenação neste campo.

Diversos autores têm assinalado também a importância de instituições regionais capazes de prover financiamento do balanço de pagamentos, assinalando as vantagens de um esquema desta natureza sobre uma arquitetura internacional que consista exclusivamente de um fundo global (ver Agosin, 2000; Mistry, 1999; CEPAL, 1999e). Tais instituições podem ajudar a modificar as expectativas e o comportamento dos agentes financeiros com respeito à região em seu conjunto, evitando assim o contágio. Este sistema ofereceria aos países participantes recursos de forma mais rápida, com melhores termos e potencialmente em maiores volumes, permitindo-lhes assim contar com defesas muito maiores diante das crises.

O Fundo Latino-Americano de Reservas é um dos poucos exemplos que existem no mundo em desenvolvimento de instituições deste tipo. Com mais de vinte anos de serviço, tem fornecido volumes importantes de recursos aos cinco países membros da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela). Para os países de menor tamanho (Bolívia e Equador), exerce um papel tão importante quanto o FMI.

²⁴ Os quatro esquemas de integração da região (CARICOM, Mercado Comum Centro-Americano, Comunidade Andina e Mercosul) avançaram no sentido de assumir acordos voltados para a definição de metas macroeconômicas comuns em matéria de inflação, déficit fiscal, endividamento público interno e externo, déficit em conta corrente e reservas internacionais, entre outros. Todos apontam à obtenção de uma maior estabilidade macroeconômica, que permita aumentar a capacidade para enfrentar crises externas e evitar prejuízos ao comércio intra-regional associados tanto a flutuações bruscas das taxas de câmbio como a profundas recessões de membros de um bloco sub-regional. O processo mais antigo e ambicioso é o da CARICOM, onde se decidiu avançar no sentido de uma harmonização tributária, livre circulação de indivíduos, capitais e serviços e, inclusive, união monetária. Para uma análise detalhada da natureza e das dificuldades desses processos, ver CEPAL (2002) e, sobre a CARICOM, ver o capítulo 11 deste livro.

Em escala internacional, a proposta mais ambiciosa deste tipo tem sido a de criar um Fundo Monetário Asiático, que se discutiu por iniciativa do Japão na reunião do FMI em Hong Kong em 1997 (Hamada, 2000). Esta idéia foi concretizada recentemente, embora em escala mais modesta, no acordo ao qual chegaram treze países asiáticos —os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático, China, República da Coreia e Japão— em maio de 2000, para estabelecer acordos de *swap* entre seus bancos centrais (Park e Wang, 2000).

Um esquema desta natureza, seja no âmbito ou independentemente da ampliação do quadro de membros e das funções do Fundo Latino-Americano de Reservas, poderia servir para ampliar consideravelmente os mecanismos de apoio aos países da região que enfrentam crises de balanço de pagamentos. Para exemplificar, de acordo com as estimativas de Agosin (2000), com somente 15% das reservas internacionais dos países sul-americanos, um fundo regional poderia ter financiado toda a ajuda externa canalizada através dos programas de emergência destes países na última década, com exceção dos correspondentes a Argentina e Brasil.

Os fundos regionais poderiam ser reconhecidos pelo FMI como parte integral de um sistema mundial de apoio aos países que enfrentam crises do balanço de pagamentos. Com tal propósito, poderiam ser autorizados a ter acesso a créditos do FMI com um elevado grau de automatismo. Os fundos poderiam também ser autorizados a adquirir direitos especiais de saque nas moedas nacionais dos países membros, para depois serem emprestados aos países em crise.



Capítulo 6

A inserção da América Latina e do Caribe nos circuitos comerciais e produtivos globais

Na América Latina e no Caribe, a acelerada internacionalização dos mercados e da produção que caracteriza a atual fase de globalização tem estado acompanhada de um intenso processo de reformas estruturais, que gerou mudanças drásticas nos esquemas de incentivos à produção e ao comércio e nas estratégias e formas de inserção das empresas transnacionais nas economias da região. As modalidades de inserção na economia global têm respondido, como é óbvio, à diversidade das características estruturais das economias da região em termos de dotação de fatores, tamanho do mercado interno, posição geográfica, desenvolvimento empresarial e institucional e capacidade tecnológica acumulada.

Transcorrida mais de uma década desde a aplicação destas novas modalidades de integração à economia global, é evidente que a América Latina e o Caribe tem conseguido imprimir dinamismo a seus setores de exportação e converter-se num importante pólo de atração do investimento estrangeiro direto. No entanto, apesar dos avanços globais obtidos e dos indiscutíveis progressos logrados em alguns países e atividades produtivas, não bastam estas alterações para modificar a estrutura das vantagens comparativas da região e assim avançar na transformação produtiva com base na geração e adoção de progresso técnico ao longo de todo o sistema produtivo e alcançar, ao mesmo tempo, maiores graus de equidade social (CEPAL, 1990 e 2000a). Em consequência, não tem sido possível reduzir a brecha de produtividade com o mundo desenvolvido e, simultaneamente, tem se acentuado a heterogeneidade estrutural entre empresas, regiões e grupos sociais.

Neste capítulo são analisadas os principais aspectos da inserção comercial e produtiva dos países da América Latina e do Caribe na economia global. Na primeira seção são revistos os diversos padrões de especialização produtiva e de composição do comércio de bens e de serviços. A segunda se dedica ao exame dos fluxos de investimento, e das diferentes estratégias empresariais observadas na região. Na terceira se considera o papel que vêm cumprindo os espaços regionais e sub-regionais como instância intermediária para a integração global. Finalmente, a quarta seção apresenta uma agenda de políticas públicas para uma melhor inserção na economia mundial, distinguindo as medidas que seria conveniente aplicar nos âmbitos nacional, regional e internacional.

I. A dinâmica da especialização comercial da América Latina e do Caribe

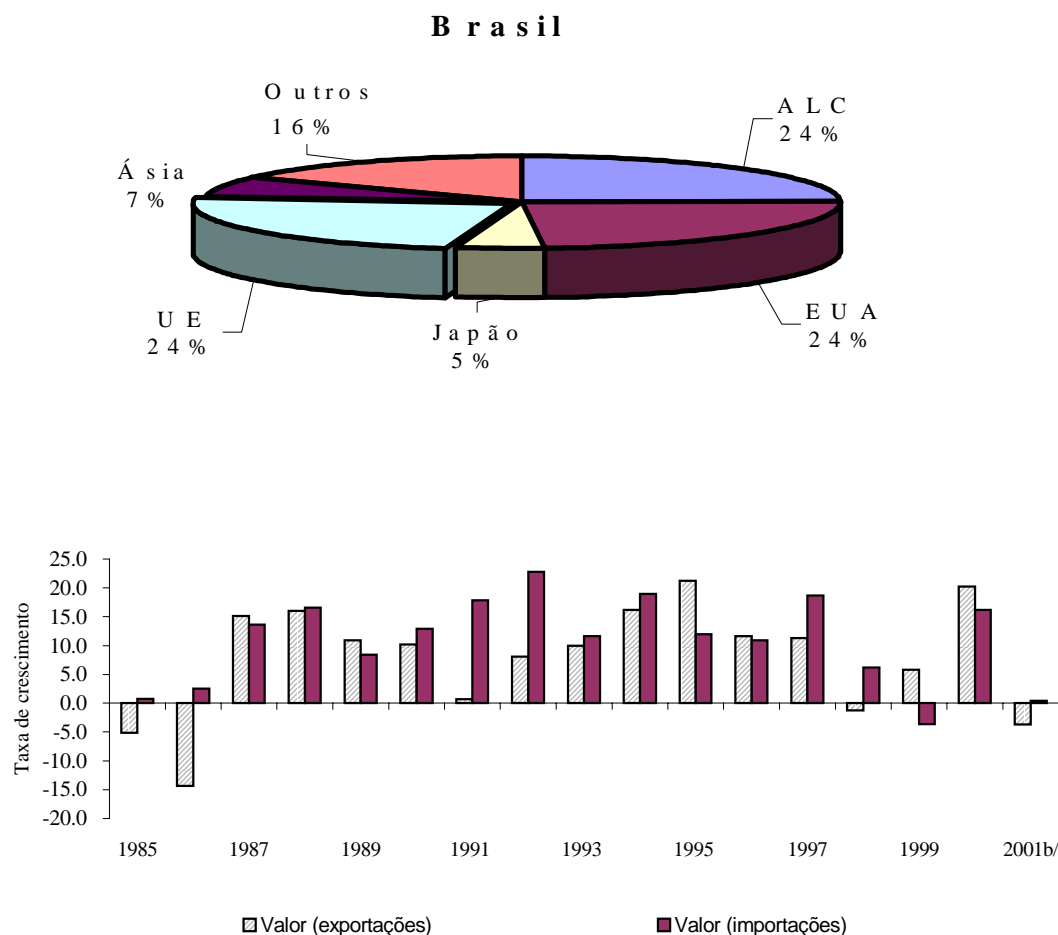
1. Tendências gerais

Nos anos 1990 a América Latina e o Caribe mostraram uma das maiores taxas de crescimento do comércio mundial de mercadorias, tanto em termos de volume como de valor. Entre 1990 e 2001, a média anual das exportações de bens cresceu 8.4% em volume e 8.9% em valor. Estas taxas só foram superadas pela China e pelos países mais dinâmicos da Ásia. No entanto, as importações da região cresceram a taxas ainda mais elevadas (11.7% em volume e 11.6% em valor), cifras consideravelmente superiores às de outras regiões, com exceção da China, que alcançou uma taxa próxima às da região. Como se observa no gráfico 6.1, tanto o dinamismo das exportações como o das importações superou, por considerável margem, o crescimento do produto interno bruto, que registrou, pelo contrário, um modesto avanço. Entre 1990 e 2001, o produto aumentou a uma taxa média anual de 2.7%, correspondente a um terço da expansão das exportações e a um quarto do crescimento das importações.

Devido a esta evolução díspar, o coeficiente das exportações em relação ao produto se elevou, até alcançar a média de 20.4% no triênio 1999-2000. O coeficiente de importações aumentou de forma ainda mais acelerada, alcançando 21.4% em 1999-2001; este valor contrasta com o dos anos 1980, quando a participação das importações nas economias da região oscilava em torno de 10% em média.¹ A brecha entre o desempenho das exportações e as importações tem provocado a acumulação de crescentes déficits comerciais que, somados aos desembolsos pelo serviço da dívida e pelas remessas de lucros, determinaram a deterioração na conta corrente da balança de pagamentos. Esta situação deficitária aumentou gradualmente desde fins da década de 1980 até meados dos anos 1990, e vem se mantendo elevada desde então, mesmo em anos de escasso dinamismo econômico. Em média, entre 1994 e 2001, o déficit em conta corrente correspondeu a 3.0% do PIB regional.

¹ Cabe assinalar que, apesar do aumento dos bens de consumo nas compras externas nos últimos 15 anos (de um décimo a um quarto), os bens de capital e intermediários continuam predominando nas importações regionais.

Gráfico 6.1
**AMÉRICA LATINA E CARIBE:a/ EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO E DO
 PRODUTO INTERNO BRUTO, 1985-2001**



Fonte: CEPAL, com base em informação oficial.

a/ Inclui 19 países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

b/ Estimativas preliminares.

Dentro deste padrão, é importante destacar a crescente contribuição do desequilíbrio na conta de serviços comerciais² ao déficit comercial de bens e serviços. Assim, entre 1992 e 2001, o déficit na conta de serviços foi equivalente a dois terços do déficit comercial total (ver quadro 6.1). Mesmo em anos como 1995, 1996 e 2000, quando a região apresentou superávit no balanço de bens, este foi amplamente superado pelo déficit na conta de serviços comerciais.

² A OMC define os serviços comerciais como a soma de transportes, viagens e outros serviços comerciais. Portanto não inclui os serviços de governo e a renda derivada da remuneração de empregados e de investimento.

Quadro 6.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS E SERVIÇOS, 1990-2001
(Em milhões de dólares correntes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Comércio de bens						
Exportações	136 283	137 150	146 420	160 811	188 120	227 938
Importações	105 159	123 798	151 345	168 959	200 620	224 875
Saldo comercial de bens	31 124	13 352	-4 925	-8 148	-12 500	3 063
Comércio de serviços						
Exportações	25 114	26 794	29 460	31 349	35 139	36 838
Importações	33 273	36 085	40 240	44 504	47 780	48 625
Saldo comercial de serviços	-8 159	-9 291	-10 780	-13 155	-12 641	-11 787
Saldo comercial de bens e serviços	22 965	4 061	-15 705	-21 303	-25 141	-8 724
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Comércio de bens						
Exportações	254 948	283 740	279 523	297 849	356 938	344 716
Importações	249 169	304 898	317 470	304 001	352 778	346 934
Saldo comercial de bens	5 779	-21 158	-37 947	-6 152	4 160	-2 218
Comércio de serviços						
Exportações	40 769	40 902	44 903	43 139	48 748	46 722
Importações	54 504	57 326	62 200	58 726	66 274	66 756
Saldo comercial de serviços	-13 735	-16 424	-17 297	-15 587	-17 526	-20 034
Saldo comercial de bens e serviços	-7 956	-37 582	-55 244	-21 739	-13 366	-22 252

Fonte: CEPAL, Divisão de Comércio Internacional e Integração, com base nas cifras oficiais de 19 países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

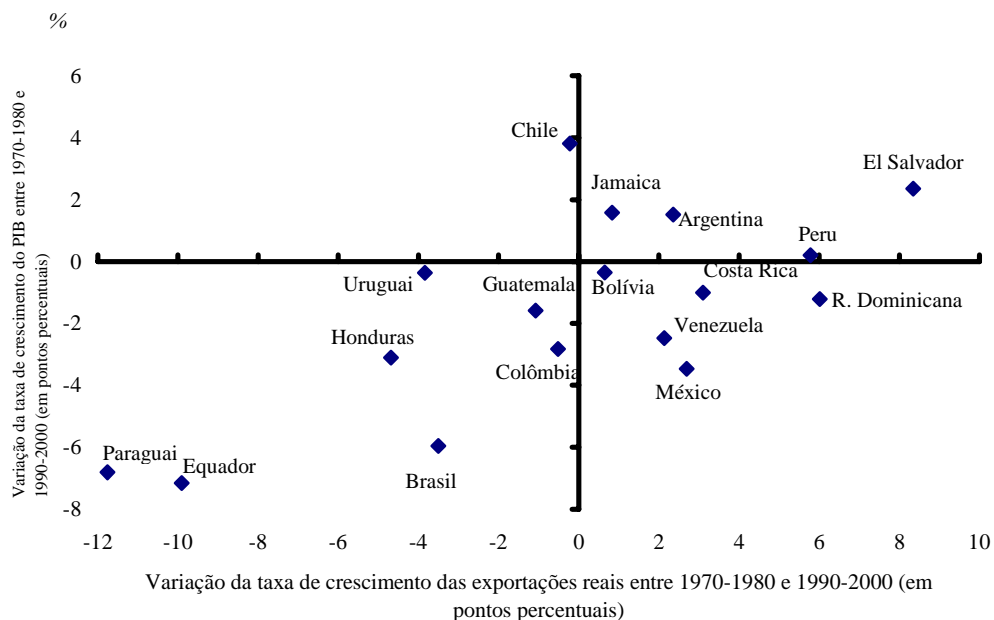
Por sua vez, depois da abrupta e generalizada queda dos termos de troca da região nos anos 1980, na década de 1990 se produziu uma leve tendência à alta (ver novamente o quadro 2.1 no capítulo 2), variável de um país a outro. Em todo caso, isso foi insuficiente para recuperar a aguda deterioração experimentada na década de 1980. Em particular, em 2000, os termos de troca da América do Sul, excluídos os países exportadores de petróleo, estiveram mais de um terço abaixo do nível de 1985.

O contraste entre o forte dinamismo exportador e a grande capacidade da região para atrair investimento estrangeiro direto (ver seção II) e, por outro lado, o débil dinamismo da atividade produtiva global é, sem dúvida, um dos fatores mais destacados do panorama regional na última década. De fato, apesar da recuperação econômica da região nos anos 1990, os ritmos de crescimento econômico continuaram sendo significativamente inferiores aos experimentados antes da crise da dívida.

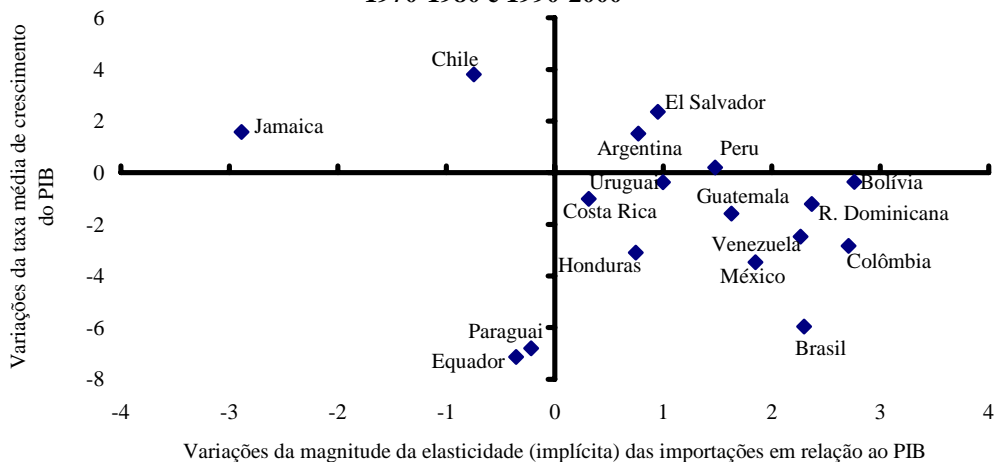
No âmbito global, este resultado pode ser visto como o efeito final dos impactos contrapostos sobre a demanda agregada da expansão exportadora e do forte aumento no coeficiente de importações (Moreno Brid, 2002). De fato, quando se comparam os períodos 1990-2000 e 1970-1980, se constata uma clara associação positiva entre o dinamismo exportador e o ritmo de crescimento econômico (ver gráfico 6.2a). Não obstante, o grupo de países no qual se acelerou o ritmo de crescimento foi mais reduzido que aquele em que as taxas de expansão produtiva foram menores que na década de 1970. E mais ainda, isto ocorreu inclusive em alguns países que aceleraram de maneira significativa seu desenvolvimento exportador, como México, República Dominicana e Costa Rica.

Gráfico 6.2

A. VARIAÇÃO DA TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB REAL E DAS EXPORTAÇÕES



B. VARIAÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB E DA ELASTICIDADE (IMPLÍCITA) DAS IMPORTAÇÕES ENTRE 1970-1980 e 1990-2000



Fonte: Juan Carlos Moreno Brid, "Por qué fue tan bajo el crecimiento económico de América Latina en los noventa? (una interpretación estructuralista)", 2002, inédito.

O forte incremento simultâneo da elasticidade implícita das importações em relação ao PIB (ver gráfico 6.2) pode explicar em grande medida este resultado. Este aumento obedeceu à redução dos níveis de proteção, à tendência à revalorização da taxa de câmbio que a acompanhou em muitos países e ao alto conteúdo de insumos importados de muitos dos setores de exportação mais dinâmicos, especialmente o setor de manufaturados. A inédita intensidade que alcançou a penetração das importações, ainda que tenha contribuído para modernizar o sistema produtivo e facilitar a expansão de novos setores de exportação baseados na maior incorporação de insumos importados, provocou ao mesmo tempo uma debilitação dos encadeamentos entre os setores dinâmicos —associados à atividade exportadora e ao investimento estrangeiro, dentre outros fatores— e o conjunto da atividade produtiva. Em termos líquidos, este efeito tendeu a prevalecer sobre o do maior dinamismo exportador.

A dinâmica exportadora tem sido diversa nos países da América Latina e do Caribe. Assim, ainda que a região em seu conjunto tenha aumentado sua participação no mercado mundial, de 4.5% a 5.6% entre o princípio e o fim da década de 1990, este aumento esteve circunscrito a um grupo limitado de países: México, países da América Central, Argentina, Chile e Colômbia, em particular (ver quadro 6.2). O dinamismo das exportações mexicanas foi particularmente notório. Desta forma, em 2000, o valor das exportações do México foi quase a metade do total regional, enquanto em fins dos anos 1980 essa relação era de apenas uma quarta parte, considerando em ambos anos as exportações das atividades de montagem (*ensamble*). Pelo contrário, principal exportador da região em fins da década de 1980, o Brasil, reduziu sua participação nas exportações totais de quase uma quarta a uma sexta parte.

A especialização exportadora regional na última década seguiu três padrões básicos. O primeiro, vigente principalmente no México, mas também em alguns países da América Central e do Caribe, se caracteriza pela integração a fluxos verticais de comércio de manufaturados, centrados fundamentalmente no mercado dos Estados Unidos. No segundo, que essencialmente corresponde à América do Sul, os países se integram a redes horizontais de produção e comercialização, especialmente de produtos homogêneos (*commodities*) baseados no processamento de recursos naturais. Este grupo se caracteriza também por um comércio intra-regional altamente diversificado e pela menor concentração dos mercados de destino. O terceiro padrão se baseia na exportação de serviços, principalmente turísticos, mas também financeiros e de transporte, e é o que predomina em alguns países do Caribe e no Panamá. Como veremos, as estratégias das empresas transnacionais incidem de maneira notória nestas modalidades de integração às correntes do comércio mundial.

Em seu conjunto, como visto no capítulo 2, o aumento da participação no comércio internacional obedeceu mais aos aumentos de competitividade em setores não dinâmicos que à inserção nas correntes mais dinâmicas do comércio mundial. Desta maneira, a qualidade da especialização, medida em termos da ponderação relativa dos itens de demanda mundial dinâmica dentro da cesta exportadora, continua sendo deficiente na região e não se observam sinais de melhora ao longo da década de 1990, com exceção do México e de alguns países da América Central e da Bacia do Caribe, isto é, países que pertencem ao primeiro padrão de especialização regional (ver quadro 6.2 e CEPAL, 2002).

Os dois mercados que absorveram o maior incremento relativo das exportações da América Latina e do Caribe nos anos 1990 foram a própria região e os Estados Unidos: no primeiro caso pela acentuada influência do Brasil e, no segundo, pela do México (ver gráfico 6.3). Quando se excluem ambos países, no entanto, a maior ponderação daqueles dois destinos se mantém, com um peso relativo maior do mercado regional. Os mercados dos países mais desenvolvidos (Estados Unidos, União Européia e Japão) absorveram mais da metade das exportações de todos os países e grupos em 2000, com a única exceção do Mercosul (sem Brasil). Vale destacar, contudo, a importância do mercado regional, destino de mais de um quarto das exportações em todos os casos (exceto México). Como será visto na seção III, esta informação adquire um maior significado qualitativo quando se considera a composição do comércio.

Quadro 6.2
AMÉRICA LATINA E CARIBE: EVOLUÇÃO DAS QUOTAS DE MERCADO E ÍNDICE DE ESPECIALIZAÇÃO RELATIVA EM SETORES DINÂMICOS

	Quota de mercado (em porcentagem)				Índice de especialização relativa em setores dinâmicos a/		
	1990	1993	1996	1999	1990-1993	1993-1996	1996-1999
México	1.292	1.446	1.911	2.441	0.515	0.844	0.679
Mercosul b/	1.552	1.528	1.545	1.499	0.645	0.828	0.655
Argentina	0.365	0.373	0.475	0.472	0.461	0.709	0.497
Brasil	1.093	1.070	0.987	0.949	0.793	0.950	0.860
Paraguai	0.034	0.024	0.028	0.022	1.514	1.206	0.525
Uruguai	0.059	0.062	0.056	0.056	0.454	0.537	0.736
Comunidade Andina	0.888	0.822	0.913	0.822	0.298	0.622	0.369
Bolívia	0.024	0.019	0.020	0.017	0.125	0.680	0.748
Colômbia	0.209	0.208	0.231	0.238	0.696	1.113	0.700
Equador	0.098	0.107	0.111	0.101	0.139	0.309	0.172
Peru	0.114	0.101	0.115	0.105	0.322	0.546	0.649
Venezuela	0.444	0.387	0.436	0.361	0.250	0.561	0.219
MCCA c/	0.190	0.230	0.274	0.350	1.550	0.975	1.323
Costa Rica	0.070	0.084	0.086	0.127	1.458	1.162	1.568
El Salvador	0.022	0.029	0.043	0.050	2.848	1.030	1.443
Guatemala	0.053	0.063	0.073	0.083	1.471	1.082	1.220
Honduras	0.035	0.044	0.058	0.073	1.156	0.628	1.501
Nicarágua	0.011	0.009	0.014	0.016	0.484	0.354	0.670
CARICOM d/	0.182	0.163	0.145	0.131	0.787	0.711	0.348
Antigua e Barbuda	0.001	0.001	0.002	0.001	5.695	0.101	1.875
Bahamas	0.034	0.026	0.014	0.013	0.332	0.959	0.140
Barbados	0.005	0.004	0.005	0.004	5.368	0.804	2.609
Dominica	0.005	0.006	0.005	0.006	1.022	0.921	1.351
Granada	0.004	0.003	0.002	0.002	8.260	3.216	6.391
Jamaica	0.001	0.001	0.001	0.001	2.179	0.093	0.643
Montserrat	0.009	0.012	0.012	0.011	0.440	0.461	0.882
Saint Kitts e Nevis	0.044	0.041	0.038	0.033	1.121	0.734	0.737
Santa Lucía	0.000	0.000	0.000	0.000	38.380	0.606	1.750
San Vicente e Granadinas	0.001	0.001	0.001	0.001	8.666	1.848	1.408
Trinidad e Tobago	0.004	0.003	0.003	0.003	0.626	0.242	0.357
Belize	0.005	0.004	0.003	0.002	1.884	1.223	1.219
Guiana	0.017	0.011	0.011	0.011	0.023	0.042	0.042
Suriname	0.052	0.048	0.048	0.044	0.716	0.877	0.222
Outros							
Aruba	0.003	0.015	0.017	0.016	0.301	0.947	0.007
Chile	0.286	0.293	0.331	0.301	0.320	0.669	0.725
Cuba	0.037	0.025	0.024	0.017	1.015	1.377	0.895
Haiti	0.014	0.004	0.004	0.007	0.548	0.168	0.537
Ilhas Caimã	0.003	0.004	0.004	0.005	0.077	1.024	1.130
Antilhas Holandesas	0.035	0.034	0.030	0.020	0.474	0.629	0.079
Panamá	0.080	0.079	0.063	0.048	1.630	0.679	0.843
República Dominicana	0.072	0.087	0.092	0.099	0.257	1.522	1.030

Fonte: CEPAL, com base em informação obtida do Programa Computacional CAN (versão 2002).

a/ Porcentagem de exportações em setores dinâmicos/porcentagem de exportações em setores não-dinâmicos.

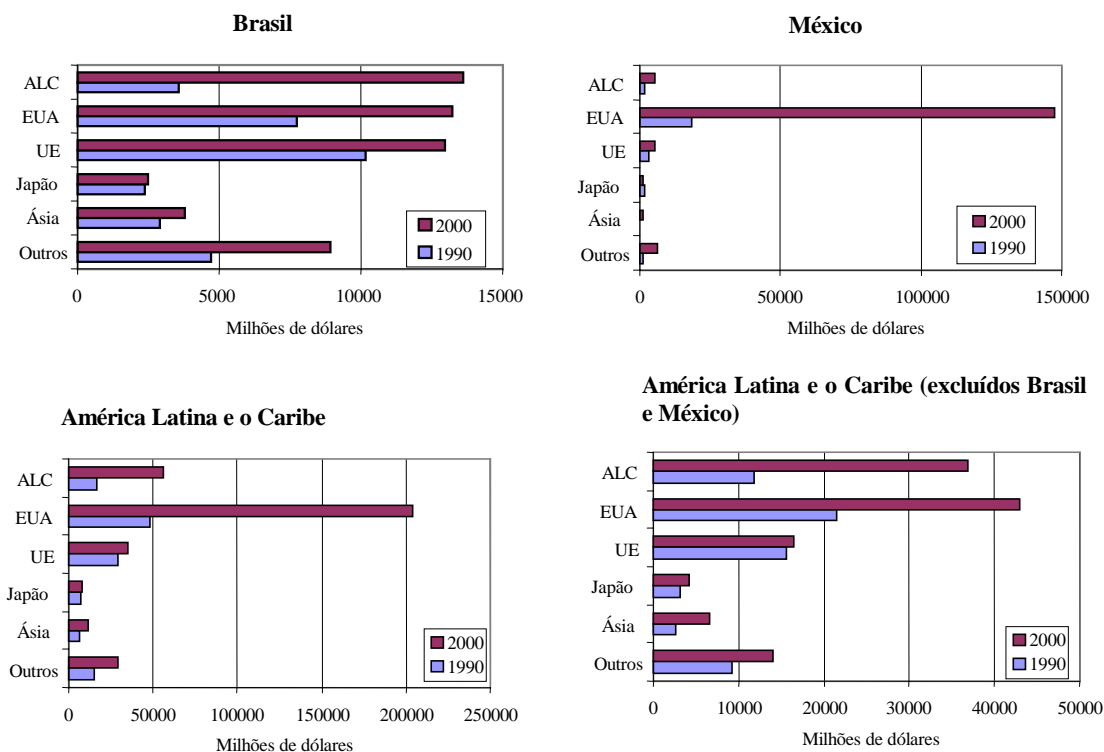
b/ Mercado Comum do Sul.

c/ Mercado Comum Centro-Americano.

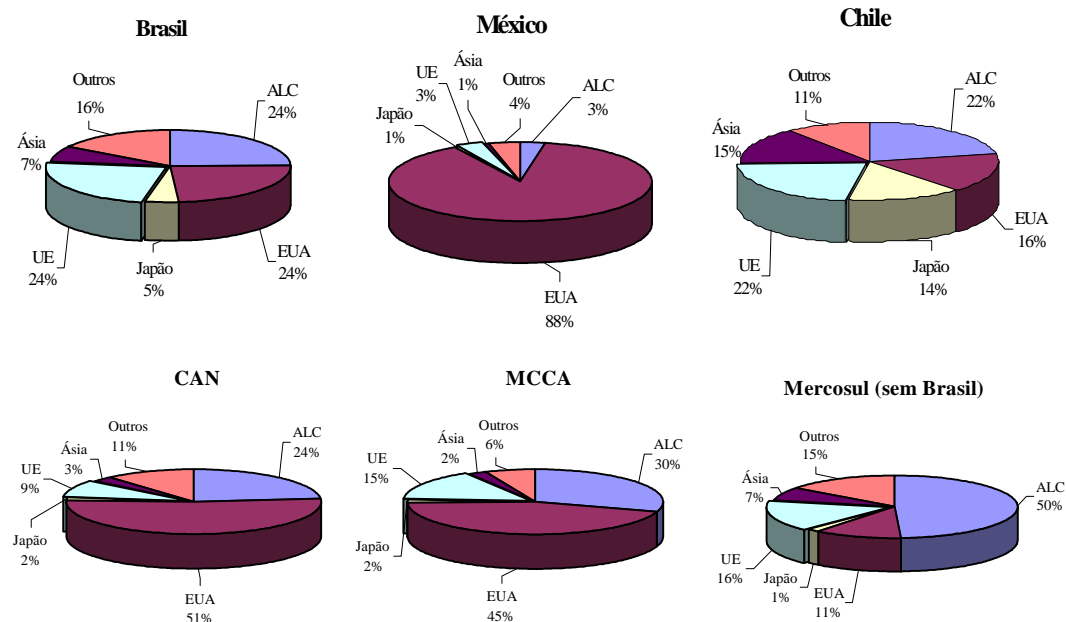
d/ Comunidade do Caribe.

Gráfico 6.3
AMÉRICA LATINA E CARIBE: DESTINO DAS EXPORTAÇÕES, 1990 e 2000

A. Em milhões de dólares correntes



B. Em porcentagem do total exportado em dólares correntes, 2000



Fonte: CEPAL, com base em dados de comércio COMTRADE das Nações Unidas.

2. A composição do comércio de bens

Os dados dos últimos quinze anos confirmam a profunda modificação da composição das exportações regionais, classificadas segundo sua intensidade tecnológica (ver quadro 6.3). A tendência mais destacada é a forte redução do peso relativo do grupo formado pelas exportações de bens primários e manufaturados baseados no processamento de recursos naturais, que diminuíram de 73.5% para 44.3% do total das vendas externas da região entre 1985 e 2000. Por sua vez houve um aumento relativo das exportações das demais atividades manufatureiras (de baixa, média e alta tecnologias), que mais que duplicaram sua participação dentro da cesta exportadora, de 24.3% em 1985 para 52.3% em 2000. Por razões já mencionadas, essas mudanças foram muito mais intensas no México, em alguns países centro-americanos (Costa Rica, Honduras e El Salvador) e em alguns do Caribe, principalmente República Dominicana. Os dois grandes blocos sul-americanos, o Mercosul mais Chile e a Comunidade Andina, mostraram uma tendência similar, porém notavelmente menos acentuada.

Deste modo, apesar de sua diminuição relativa, o primeiro grupo de bens (primários mais manufaturados baseados em recursos naturais) representou nos últimos anos uma proporção ainda elevada nas exportações sul-americanas, especialmente nas do Mercosul (59%), da Comunidade Andina (84%) e do Chile (89%). Também continuam sendo importantes na CARICOM (72%). No entanto esses bens corresponderam a uma fração muito menor das exportações da República Dominicana (13%), do México (17%), dos membros do Mercado Comum Centro-Americano (37%) e do Panamá (39%).

Como mencionado no capítulo 2, a maioria destes bens pertence à categoria de “estrelas minguantes” ou inclusive “em retirada”, ou seja, produtos de baixo dinamismo no comércio internacional. No caso dos bens primários, a região tem ganhado participação no comércio mundial (de 7.1% em 1985 para 9.8% em 2000), mas o contrário vem ocorrendo com os manufaturados baseados em recursos naturais (de 5.0% para 4.6%). As maiores exportações correspondem a petróleo cru e seus derivados, ração para animais, café e seus sucedâneos, cobre, frutas frescas e secas, produtos de ferro, oleaginosas, outros materiais e seus concentrados e pasta de celulose. A maioria destes produtos enfrenta uma alta variabilidade de preços, alguns sofrem de restrições clássicas de acesso aos mercados dos países desenvolvidos (agrícolas) e outros estão sujeitos a novas restrições (aço e laminados). No caso dos manufaturados, se trata essencialmente de produtos homogêneos (*commodities*) caracterizados por provir de indústrias tecnologicamente maduras, que fazem uso intensivo de maquinarias e equipamentos.

Quanto a manufaturados não baseados em recursos naturais, o México, na última década se converteu no exportador mais dinâmico e diversificado. Este país escolheu aproximar-se dos Estados Unidos, por meio do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), para garantir um acesso mais estável ao mercado desse país, ao qual se destinam quase 90% de suas exportações. Isto provocou também mudanças significativas na composição das mesmas, que podem ser ilustradas através de três atividades representativas dos diferentes níveis tecnológicos: vestuário (baixa tecnologia), indústria automotriz (tecnologia média) e equipamentos eletrônicos (alta tecnologia).

Quadro 6.3
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: ESTRUTURA EXPORTADORA SEGUNDO
 CATEGORIAS DE INTENSIDADE TECNOLÓGICA EM 1985 E 2000**
(Em porcentagens das exportações)

Países/Regiões	Produtos primários		Manufaturados baseados em recursos naturais		Manufaturados de baixa tecnologia		Manufaturados de tecnologia média		Manufaturados de alta tecnologia		Produtos não classificados	
	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000
América Latina e Caribe	50.0	27.3	23.5	17.0	7.9	14.0	12.1	24.6	4.3	14.0	2.2	3.1
México	53.4	11.7	10.3	5.8	5.8	14.7	18.0	38.5	9.9	25.3	2.6	3.9
Mercosul	42.6	34.7	23.9	24.1	12.8	11.0	15.8	21.2	2.7	6.6	2.1	2.4
Argentina	56.3	49.8	24.8	21.9	8.9	8.5	6.6	16.2	2.6	2.4	0.8	1.2
Brasil	38.6	27.1	24.6	25.5	13.5	11.6	19.4	24.3	2.9	8.9	1.0	2.5
Paraguai	77.0	57.4	17.6	14.5	4.4	8.7	0.5	0.8	0.2	0.7	0.4	17.9
Uruguai	31.8	36.7	9.7	20.5	22.2	22.0	5.1	13.6	0.6	2.8	30.5	4.4
Comunidade Andina	59.8	59.5	32.8	24.5	2.8	6.3	2.9	6.4	0.3	0.9	1.4	2.4
Bolívia	71.4	56.0	17.7	24.7	1.9	13.4	0.4	1.1	0.3	1.0	8.3	3.8
Colômbia	73.8	59.4	13.7	13.2	4.5	10.4	5.4	10.4	0.6	2.0	2.1	4.5
Equador	88.0	76.1	9.3	15.4	0.4	3.4	1.4	2.9	0.4	0.9	0.4	1.3
Peru	44.6	41.8	41.9	35.6	7.1	14.5	3.9	2.4	0.4	0.5	2.0	5.1
Venezuela	50.8	59.9	44.2	30.1	1.8	2.6	2.3	6.2	0.1	0.4	0.9	0.7
Mercado Comum Centro- Americano	71.6	27.7	10.9	9.2	8.5	39.7	4.4	6.6	3.7	14.5	0.9	2.2
Costa Rica	67.2	29.1	7.9	8.5	14.5	17.1	6.5	8.3	3.2	34.3	0.7	2.8
El Salvador	67.9	13.4	8.4	9.8	9.0	62.7	4.2	5.9	9.8	6.4	0.7	1.8
Guatemala	69.9	36.1	14.4	12.4	6.6	39.9	5.1	7.4	3.2	2.5	0.8	1.7
Honduras	77.7	21.4	14.3	6.4	5.1	65.2	1.7	4.1	0.6	1.3	0.6	1.6
Nicarágua	87.2	46.9	6.9	8.8	1.1	36.7	1.3	2.5	0.4	0.3	3.0	4.7
CARICOM	41.7	37.4	39.3	34.9	5.4	10.2	5.7	11.6	6.0	1.4	1.9	4.6
Antigua e Barbuda	23.8	41.1	6.4	7.3	43.9	2.6	21.5	46.1	2.7	1.6	1.7	1.3
Bahamas	6.8	20.6	73.9	46.4	1.3	1.9	5.1	21.0	11.1	3.7	1.8	6.4
Barbados	2.0	14.3	17.5	41.5	15.5	14.1	12.5	17.0	49.7	8.9	2.9	4.2
Dominica	61.7	28.1	11.1	12.5	4.1	7.2	22.1	40.2	0.6	5.9	0.5	6.3
Granada	88.9	42.8	3.8	8.8	3.9	6.1	1.3	32.8	1.2	1.4	0.8	8.1
Jamaica	58.8	46.3	21.8	22.6	11.7	25.6	5.3	2.9	0.7	0.4	1.6	2.2
Montserrat	16.0	26.0	33.7	10.4	13.8	12.8	11.5	14.3	4.9	34.1	20.1	2.4
Saint Kitts e Nevis	17.2	0.9	27.5	19.8	30.2	8.2	8.3	41.7	10.3	24.8	6.6	4.6
Santa Lucía	86.8	55.1	4.0	9.3	8.0	15.3	0.9	7.3	0.2	7.4	0.2	5.0
San Vicente e Granadinas	83.2	42.7	7.0	5.0	6.0	5.2	2.7	42.1	0.4	1.0	0.8	4.0
Trinidad e Tobago	52.5	29.2	36.8	47.6	2.9	7.9	5.9	13.4	0.6	0.3	1.4	1.5
Belize	17.6	60.4	54.5	25.8	17.6	6.4	7.2	3.8	0.8	2.0	2.3	1.6
Guiana	50.2	33.1	37.7	37.6	1.7	3.3	6.1	2.1	0.8	0.5	3.5	23.5
Suriname	83.7	81.3	12.9	5.6	0.9	0.9	0.9	2.2	0.2	0.5	1.4	9.5
Outros												
Chile	41.0	40.3	50.9	48.6	1.3	3.0	3.6	5.7	0.4	0.7	2.9	1.7
Cuba	35.7	22.2	55.0	69.2	4.5	1.7	3.1	3.5	1.1	1.7	0.6	1.6
Haiti	18.4	8.9	4.5	2.9	52.8	85.2	14.3	1.0	7.5	0.3	2.5	1.6
Ilhas Caimã	53.9	2.3	2.1	7.0	2.7	1.0	36.3	85.3	1.1	2.6	3.9	1.9
Panamá	32.5	24.9	15.3	14.3	7.7	18.1	34.7	26.7	5.6	12.0	4.2	3.9
República Dominicana	23.7	4.9	24.3	8.6	28.2	62.7	9.9	17.5	1.1	3.5	12.8	2.9
Memo:												
República da Coreia	4.8	1.7	9.3	12.0	48.7	16.9	21.7	29.2	14.4	38.4	1.1	1.8
China	35.0	4.7	13.6	6.9	39.7	47.6	7.7	17.3	2.6	22.4	1.4	1.1
Província chinesa de Taiwan	5.0	1.3	9.1	4.8	48.2	21.8	20.7	25.0	15.9	45.5	1.2	1.5

Fonte: CEPAL com base em informação obtida do Programa Computacional CAN (versão 2002).

A participação do México nas importações de vestuário dos EUA aumentou de 3.4% em 1992 para mais de 15% em fins da década (CEPAL, 2000d). Esta penetração de mercado se produziu inicialmente através do mecanismo de “produção compartilhada”,³ às custas da participação de alguns países asiáticos e, depois da instrumentação do TLCAN, como resultado do deslocamento de outros países da América Central e do Caribe, com base na invocação das regras de origem deste Tratado. É interessante destacar que isto obrigou os países centro-americanos a fazer acordos de livre comércio com o México e a negociar modificações na Iniciativa para a Bacia do Caribe, a fim de manter sua capacidade competitiva frente ao México no mercado dos EUA (Pérez e outros, 2001).

Por sua vez, a reestruturação defensiva da indústria automotriz nos Estados Unidos para fazer frente à competição japonesa produziu vantagens para o México (e Canadá) depois que nas regras de origem do TLCAN ficasse estipulado que um mínimo de 60% do valor total dos veículos deveria proceder dos países membros do Tratado (Mortimore, 1998). Assim, em fins dos anos 1990, mais de 13% das importações automotrizas dos EUA foi proveniente do México e três dos principais itens de exportação deste país foram veículos de passageiros (10% do total), veículos para transporte de mercadorias (4%) e peças e acessórios para veículos automotrizas (4%). Deste modo, o México já conta com uma plataforma de exportação plenamente inserida nos sistemas internacionais de produção integrada (SIPI) dos grandes fabricantes de veículos.

Algo similar ocorreu com a indústria eletrônica, já que México passou a formar parte dos SIPI de empresas norte-americanas (IBM, Hewlett Packard e Compaq, entre outras), asiáticas e européias (como Sony, Sanyo, Phillips e Siemens) e de empresas de montagem (*contract manufacturers*), entre as quais figuram SCI Systems e Flextronics. Várias destas empresas já exerciam atividades no México sob o mecanismo de “produção compartilhada”, no âmbito da legislação mexicana sobre atividades de montagem (*maquila*) para exportação. No entanto, a aplicação das regras de origem do TLCAN e o próximo desaparecimento da figura legal da indústria *maquiladora* obrigaram às empresas européias e asiáticas a transferir uma parte de sua produção para o México a fim de aumentar o conteúdo regional. Assim, em fins da década de 1990 a maior parte das importações dos EUA neste setor correspondiam ao país em referência; as mais destacadas foram as de receptores de televisão (4.3% do total das exportações mexicanas), equipamentos de telecomunicações (4.1%) e computadores (3.9%).

Através destes exemplos se entende que, em termos de competitividade internacional, o México tem sido um dos grandes ganhadores na região, senão o principal. Contudo, a avaliação destes avanços exige certa cautela, em especial, como já assinalado, no que se refere à relação entre expansão das exportações e crescimento econômico. A diferença do sucedido em alguns países da Ásia, o êxito exportador do México não beneficiou, até agora, o conjunto da atividade econômica, já que na última década só se observaram taxas de crescimento do PIB relativamente modestas, além de haver aumentado a heterogeneidade interna da economia.

Alguns países da América Central e do Caribe mostram certas similaridades, porém também importantes diferenças em relação ao México. Além das mudanças ocorridas na Costa Rica a partir da chegada da Intel Corporation, boa parte do dinamismo da inserção dos países da sub-região no comércio internacional é atribuída à manufatura de vestuário destinado ao mercado norte-americano sob esquemas preferenciais. Assim, no início dos anos 1980, a implementação do mecanismo de “produção compartilhada” permitiu não apenas acesso a este mercado com tarifas reduzidas como também o aumento das quotas para vestuário confeccionado a partir de insumos dos EUA. Por sua

³ O mecanismo de produção compartilhada foi concebido para apoiar as empresas norte-americanas a competirem com as asiáticas no mercado dos Estados Unidos. Consiste basicamente em permitir a entrada a este mercado dos produtos elaborados a partir de insumos norte-americanos, com tarifas reduzidas e livres de quotas. Além disso, tais produtos só pagam impostos sobre o valor agregado incorporado no exterior, normalmente mão-de-obra com baixa remuneração.

vez, os países da sub-região promoveram estas atividades de *maquila* mediante a criação de zonas de processamento de exportações nas quais se permitia a livre importação de insumos e se outorgava franquias tributárias. No âmbito da Iniciativa para a Bacia do Caribe, as empresas norte-americanas importadoras destes bens estavam isentas de impostos ou os pagavam unicamente sobre o valor agregado no exterior, basicamente salários.

A venda destes produtos no mercado dos EUA originou modificações acentuadas na estrutura das exportações. Contudo, além do notável crescimento dos manufaturados de baixa tecnologia (ver quadro 6.3), o funcionamento do mecanismo de “produção compartilhada” gerou benefícios limitados. Por um lado, o próprio esquema castiga a incorporação de insumos locais e, por outro lado, desata uma verdadeira guerra de incentivos entre os países com o fim de atrair os investimentos (Mortimore e Peres, 2001). As mudanças ocorridas na Costa Rica pela incorporação das atividades da Intel ao SIPI liderado por essa empresa e as ações complementares empreendidas pelo Governo deste país podem induzir a uma transformação mais profunda e, em tal sentido, a experiência se assemelha mais à do México no setor dos manufaturados de alta tecnologia. Cabe destacar que na Costa Rica estes últimos se expandiram de 3.2% das exportações totais em 1985 para 34.3% em 2000.

Entre os países sul-americanos, o Brasil merece uma consideração especial. Trata-se, indubitavelmente, de uma economia de dimensões continentais, na qual o mercado interno tem muito peso nas decisões estratégicas das empresas. A política cambial foi parcialmente responsável pelo lento avanço relativo de suas exportações durante parte importante dos anos 1990; esta situação mudou drasticamente a partir do ajuste macroeconômico adotado em 1999, que gerou uma nova fase de dinamismo exportador. Por outro lado, o Brasil é, na região, seguramente, o país que tem a política tecnológica mais ativa. Em consequência disso, é o único que conseguiu um aumento de sua participação em produtos de alta tecnologia, através da geração de tecnologia própria em um setor tão complexo como o aeroespacial, a partir das atividades da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), de capital nacional, e da consolidação de um pólo tecnológico muito dinâmico (Campinas-São José dos Campos). No entanto, a ponderação destes itens no total exportado ainda é baixa e em suas vendas externas continuam predominando os bens baseados em recursos naturais e os manufaturados com baixa diferenciação de produto e intensidade tecnológica média (Miranda, 2001) (ver quadro 6.3).

Além destas tendências, cabe destacar na América do Sul o avanço relativo da Bolívia, Colômbia e Peru em produtos manufaturados de baixa tecnologia, e da Argentina, Uruguai, Colômbia e Venezuela nos de tecnologia intermediária. No caso destes últimos trata-se de bens de consumo durável e, especialmente, do setor automotriz, alvo de acordos setoriais específicos no âmbito dos dois processos de integração sul-americanos, Mercosul e Comunidade Andina.

Cabe indicar que a classificação aqui utilizada das exportações de manufaturados segundo seu nível tecnológico exige um certo grau de cautela. Por um lado, nos dados de comércio, baseados nos registros alfandegários, os produtos que cruzam as fronteiras são classificados, porém não se especifica o valor agregado pelos processos de manufaturas locais, o qual tende a ser baixo em algumas atividades exportadoras relativamente bem-sucedidas nos últimos anos. Por outro lado, o fato de que diversos países formem parte do SIPI comandados por empresas transnacionais que produzem bens de alto nível tecnológico, não significa necessariamente que cada um deles participe nos processos que conferem esta característica a esses bens. Como mencionado no capítulo 2, as atividades de elaboração e engenharia, assim como as de pesquisa e desenvolvimento tendem a estar muito mais concentradas nas casas matrizes que no resto do SIPI (vide também capítulo 7).

3. O comércio de serviços

Nas duas últimas décadas, a taxa de crescimento do comércio internacional por serviços superou a registrada pelos bens. Em 2000, seu valor ultrapassou 1.4 bilhões de dólares (cerca de 20% do comércio total de bens e serviços), e esteve mais concentrado que o comércio de bens, já que no caso deste último, os cinco maiores exportadores somaram 38% no total, em comparação a 42% no de serviços. A crescente ponderação dos serviços na economia e no comércio mundiais, resultado tanto da sua importância intrínseca como do seu impacto sobre o conjunto das atividades econômicas, levou à sua inclusão na Rodada Uruguai e, posteriormente, à formalização do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços.⁴

Em 2000, as exportações de serviços da América Latina e do Caribe totalizaram 56,200 milhões de dólares, isto é, 3.9% do total mundial (ver quadro 6.4). A região mantém um déficit no setor que, conforme já mencionado, tem afetado significativamente a sua balança de pagamentos. O valor das importações regionais de serviços em 2000 foi de 66,400 milhões de dólares, cifra que representa 4.6% das importações mundiais.

Quadro 6.4
VOLUME E COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS, 2000
(Em bilhões de dólares e porcentagens)

	Valor	Composição		
		Transporte	Viagens	Outros
Mundo	1,438.1	22.9	32.5	46.6
Principais cinco exportadores				
Estados Unidos	274.6	18.6	36.6	44.8
Reino Unido	99.9	18.2	21.7	60.1
França	81.1	23.9	38.1	38.0
Alemanha	80.0	24.3	22.0	53.8
Japão	68.3	37.5	5.0	57.5
América Latina e Caribe	56.2	15.4	53.6	31.1
México	13.7	10.0	60.5	29.5
Países MCCA	3.9	18.2	56.0	25.8
Panamá	1.8	54.0	25.7	20.3
Caribe	15.2	9.1	70.2	20.7
Cuba e República Dominicana	6.0	3.5	87.1	9.4
CARICOM a/	9.2	13.5	57.9	28.6
Países CAN	5.9	26.3	51.3	22.4
Países Mercosul e Chile	15.7	16.9	34.8	48.3
Brasil	9.4	13.8	19.3	66.9

Fonte: CEPAL Divisão de Comércio Internacional e Integração, com base em cifras oficiais dos países.

a/ Para alguns países da CARICOM as cifras correspondem aos anos 1998 e 1999.

É notório que existem sérias deficiências na cobertura, classificação e medição das transações internacionais de serviços, cujos fluxos tendem, em geral, a ser subestimados. Os dados apresentados no quadro 6.4 correspondem à classificação utilizada nas estatísticas de balança de

⁴ Neste acordo foram definidas quatro modalidades para o comércio de serviços: i) os prestados de um país a outro (*cross-border supply*), como, por exemplo, as chamadas telefônicas internacionais; ii) consumidores de um país que utilizam um serviço em outro país (*consumption abroad*), como o turismo; iii), uma empresa de um país que instala sucursais ou subsidiárias em outro país para prestar serviços (*commercial presence*); e iv) o traslado e indivíduos de um país a outro para prestar serviços (*movement of natural persons*).

pagamentos, que basicamente distinguem três grupos: serviços de transporte, serviços de viagens e outros.⁵ Nos principais países industrializados, com exceção da França, a maior parte das exportações se concentra na última destas categorias. Na América Latina e no Caribe, ao contrário, mais da metade das exportações de serviços corresponde ao item de viagens, o que ressalta a importância da região como destino turístico. Esta ponderação é particularmente elevada no México (60.5%) e nos países do Caribe (70.2%), entre os quais se destacam Cuba e República Dominicana (87.1%), e mais alguns dos pequenos estados insulares da sub-região. Os casos mais notáveis pela maior ponderação de outras categorias são, de um lado, o Panamá que presta serviços de transporte através do Canal (54% de suas exportações terciárias) e, de outro, o Brasil, que vem desde 1985 incrementando suas exportações de serviços tecnológicos, cujo valor superou US\$ 1,200 bilhões de dólares em 1999 (Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001).

Muitas das pequenas economias de América Latina e do Caribe se inserem no plano mundial mais pela oferta de serviços, especialmente os turísticos, do que através da exportação de bens. Assim, para os países centro-americanos a receita derivada do turismo alcançou 4% do produto em 2000, com uma participação de mais de 12% em suas exportações totais de bens e serviços. Em alguns países do Caribe, a incidência do turismo na economia é ainda maior: nesse mesmo ano a renda gerada por esta atividade, como proporção do produto, se situou em torno de 6% em Cuba, 15% na República Dominicana, 16% na Jamaica, mais de 20% em São Vicente e Granadinas, Saint Kitts e Nevis, Barbados e Bahamas, e de 40% em Antigua e Barbuda e Santa Lucía.

II. Os fluxos de investimento estrangeiro direto na América Latina e no Caribe

O notável incremento a mobilidade internacional dos capitais e o aprofundamento dos processos de reestruturação produtiva e empresarial, junto com a acelerada implantação de reformas econômicas na América Latina e no Caribe nos anos 1990, resultaram em um crescimento sem precedentes dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) recebidos pela região. Como se observa no quadro 6.5, esta afluência mais que quintuplicou se consideramos a média correspondente ao período 1990-1994 e o valor máximo alcançado em 1999, porém apresentou uma queda tanto em 2000 como em 2001. Mesmo assim, os valores para esses anos continuam sendo o triplo dos do primeiro quinquênio da década de 1990 (ver quadro 6.5). De fato, nos anos 1990 o IED se converteu na principal fonte de financiamento externo, além de mostrar um comportamento que, salvo durante a recente crise, tendeu a ser anticíclico (ver capítulo 5). Contudo, esta corrente de investimentos que a região recebe dá origem, em contrapartida, a outra de saídas por remessas de lucros, que vem aumentando nos últimos anos.

⁵ No Manual de balança de pagamentos do FMI são definidos estes três grupos: o transporte compreende todos os serviços utilizados para transladar passageiros, bens e outros; viagens é o conjunto de bens e serviços adquiridos na economia receptora pelos visitantes com estada inferior a um ano; e outros, que abarca os serviços de comunicações, construção, seguros financeiros, informação e informática, regalias e direitos de licenças, outros serviços empresariais, pessoais, culturais e recreativos, assim como os serviços do governo não incluídos em outras contas (FMI, 1993).

Quadro 6.5
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: ENTRADAS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO
 DIRETO, 1990-2001**

(Em milhões de dólares e porcentagens)

Países	1990-1994 a/	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 b/
1. Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)	14,371	28,084	41,741	61,458	66,661	82,769	70,404	45,490
Argentina	2,971	5,610	6,949	9,161	7,292	23,984	11,665	5,383
Bolívia	85	393	474	731	957	1,016	733	551
Brasil	1,703	4,859	11,200	19,650	31,913	28,576	32,779	17,292
Chile	1,219	2,957	4,634	5,219	4,638	9,221	3,675	4,455
Colômbia	818	968	3,112	5,562	2,829	1,468	2,376	2,310
Equador	293	470	491	625	814	690	720	600
México	5,430	9,526	9,186	12,831	11,312	11,915	13,286	12,775
Paraguai	98	103	149	236	342	87	82	80
Peru	785	2,056	3,226	1,781	1,905	2,390	680	723
Uruguai	...	157	137	126	164	235	298	250
Venezuela	836	985	2,183	5,536	4,495	3,187	4,110	1,071
2. América Central e Caribe	1,410	1,926	2,068	4,140	5,542	5,261	3,657	3,000
3. Centros financeiros do Caribe	2,506	1,270	8,627	7,827	12,130	17,113	13,941	11,000
Total (1+2+3)	18,287	30,934	52,413	73,084	84,295	103,930	87,266	59,490

Fonte: CEPAL, Unidade de Investimentos e Estratégias Empresariais, Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial.

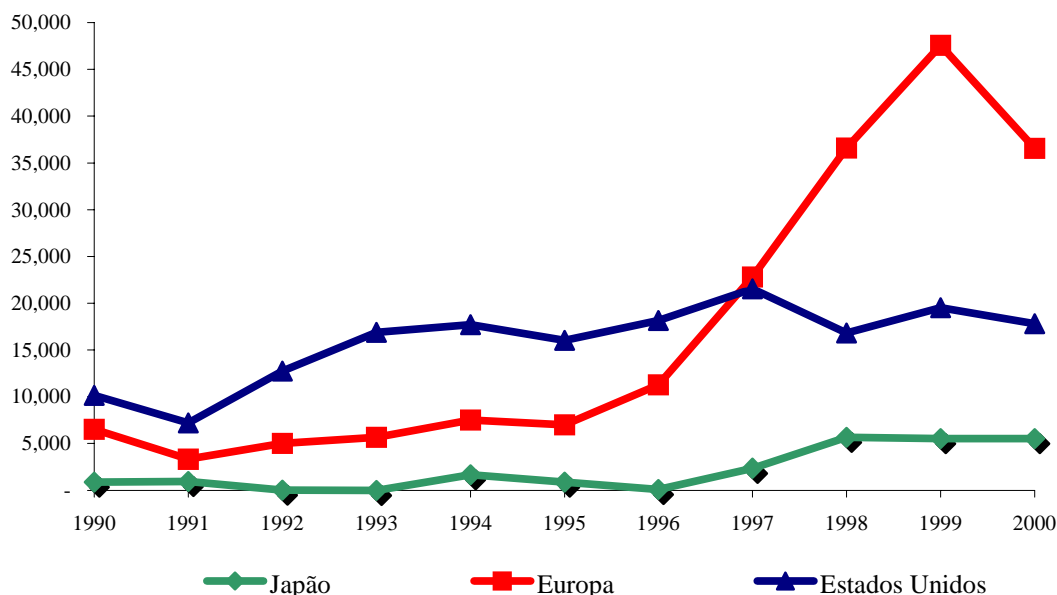
a/ Média anual.

b/ Estimativas preliminares.

Embora as três maiores economias da região tenham sido os principais focos de atração do IED (mais da metade das entradas na primeira parte da década e dois terços na segunda), os países médios e pequenos têm recebido importantes fluxos em relação ao tamanho de suas economias. Os centros financeiros internacionais localizados na América Latina e no Caribe têm perdido importância relativa: foram os receptores de 14% destes investimentos no quinquênio 1990-1994, e de apenas 5% entre 1995 e 2000.

A origem dos fluxos experimentou, por sua vez, mudanças consideráveis, sobretudo na segunda metade da década, quando as correntes provenientes da Europa registraram um notável crescimento (ver gráfico 6.4). A Espanha, em particular, se converteu no segundo investidor da região, depois dos Estados Unidos, e no primeiro de origem européia. Apresentaram, igualmente incrementos significativos os fluxos procedentes do Reino Unido, Países Baixos, França, Alemanha, Itália e Portugal, enquanto os originados da Ásia, em especial do Japão, mostraram baixo dinamismo.

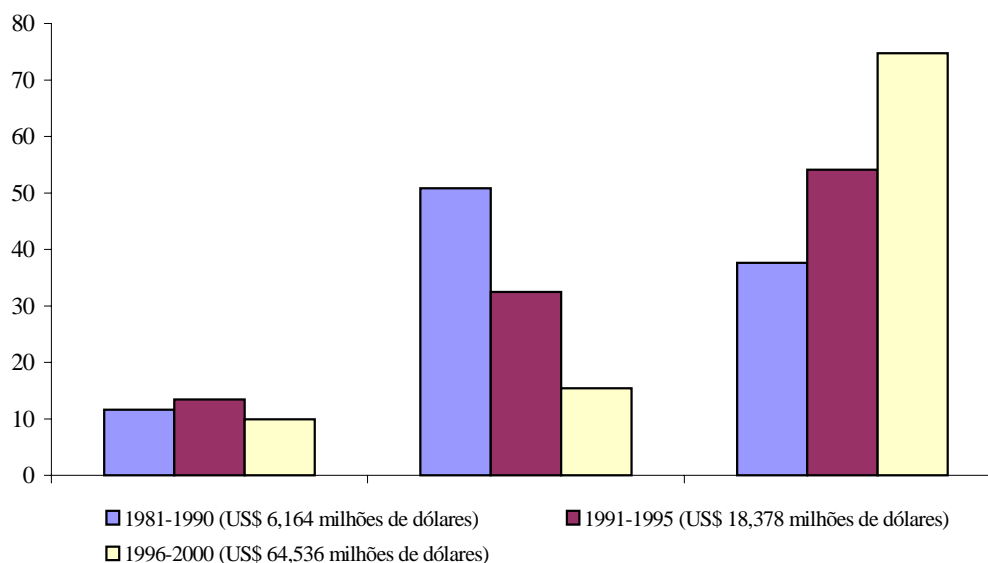
Gráfico 6.4
FLUXOS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, POR PAÍSES DE ORIGEM, 1990-2000
 (Em milhões de dólares)



Fonte: CEPAL, Unidade de Investimentos e Estratégias Empresariais, Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial, com base em dados do BID/IRELA, *Inversión extranjera directa en América Latina: La perspectiva de los principales inversores*, Madrid e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e dados provenientes de bancos centrais e serviços de estatísticas dos países investidores.

Em termos de composição por setores de atividade, o elemento mais decisivo no comportamento dos investimentos estrangeiros em sua fase recente tem sido seu rápido crescimento no setor dos serviços (ver gráfico 6.5). O IED europeu, em particular, tem se dirigido essencialmente a este setor, em especial às áreas de telecomunicações e energia, assim como ao sistema bancário e às cadeias de comércio varejista (Calderón, 1999). Por sua vez, os investimentos dos Estados Unidos, outrora fortemente concentrados na indústria manufatureira, vieram se diversificando a favor dos serviços durante a segunda metade da década: numa primeira etapa se orientaram de preferência aos itens da energia e das telecomunicações e, mais recentemente, aos serviços financeiros.

Gráfico 6.5
**PAÍSES DA ALADI: DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO INVESTIMENTO
 ESTRANGEIRO DIRETO, 1981-2000**
(Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, com base na informação de fontes nacionais dos países receptores.

Isto significa que os padrões do investimento estrangeiro na região têm experimentado uma mudança profunda e contrastam agora com os que predominavam nas primeiras décadas do pós-guerra e até o fim dos anos 1980, quando o IED privilegiava as atividades manufatureiras para o abastecimento de mercados nacionais protegidos. Os investimentos nestas atividades têm mostrado, por sua vez, mudanças significativas na última década. Assim, a partir tanto das modificações em termos de disputa internacional de mercados, como dos processos de reforma econômica introduzidos na região, ingressaram novas empresas transnacionais de manufaturas, enquanto as mais antigas se viram obrigadas a redefinir suas estratégias. Algumas delas se retiraram e, às vezes, optaram por abastecer os mercados locais através de importações. Outras, movidas pelo propósito de defender ou incrementar a sua participação no mercado, racionalizaram suas operações (basicamente a partir de estratégias defensivas frente à competição importadora)⁶ ou reestruturaram suas atividades através de novos investimentos adequando-as ao novo contexto (CEPAL, 2000d).

A natureza da recomposição das estruturas do IED pode ser determinada de forma mais precisa utilizando a classificação proposta por Behrman (1972) e difundida por Dunning (1993, 1994). Estes autores identificam quatro tipos de estratégias básicas das empresas estrangeiras, segundo se orientem pela busca de: i) recursos naturais; ii) mercados; iii) eficiência econômica, e iv) capacidades estratégicas (ver quadro 6.6). À estas orientações, que incluem a possibilidade de objetivos múltiplos, se agrega o caráter do modo de atuação, que pode ser defensivo ou pró-ativo.

⁶ Assim, por exemplo, uma pesquisa realizada no Brasil revelou que o aumento da competição no mercado local obrigou as filiais das empresas transnacionais a buscar maior eficiência mediante a diminuição de suas linhas de produtos, intensificação da contratação externa, e elevação do coeficiente importador e do comércio intra-grupo (Miranda, 2001).

Quadro 6.6
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: ESTRATÉGIAS DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS
 NOS ANOS 1990**

Estratégia corporativa	Busca de eficiência	Busca de matérias primas	Busca de acesso a mercado (nacional ou sub-regional)	Busca de capacidades estratégicas
Setor				
Primário		Petróleo/gás: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia e Venezuela Minerais: Argentina, Chile e Peru		
Manufaturados	Automotriz: México Eletrônica: Bacia do Caribe e México Confecções: Bacia do Caribe e México		Automotriz: Argentina e Brasil Agroindústria, alimentos y bebidas: Argentina, Brasil e México Química: Brasil Cimento: Colômbia, Rep. Dominicana e Venezuela	
Serviços			Financeiros: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Venezuela, e Peru Telecomunicações: Argentina, Brasil, Chile e Peru Energia elétrica: América Central, Argentina, Brasil, Chile e Colômbia Distribuição de gás natural: Argentina, Brasil, Chile e Colômbia Comércio detalhista: Argentina, Brasil, Chile e México	

Fonte: CEPAL, Unidade de Investimentos e Estratégias Empresariais, Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial.

As empresas transnacionais de manufaturas presentes na região adotam essencialmente a segunda e a terceira das estratégias mencionadas. Esquemáticamente, é possível distinguir entre as que operam nos países sul-americanos as que o fazem no México e na Bacia do Caribe. No primeiro grupo, o objetivo básico continua sendo a captura de mercados, mas desta vez no contexto de economias mais abertas e mercados de maiores dimensões, produto dos processos de integração sub-regional. Assim, foram realizados importantes investimentos nos setores automotriz, de alimentos e bebidas, maquinarias e equipamentos e química. No caso da indústria automotriz do Mercosul, em particular, algumas empresas com forte presença anterior, como Ford Motors, General Motors, Volkswagen e Fiat, realizaram enormes investimentos para defender a sua participação no mercado, especialmente no segmento dos automóveis compactos. Também se incorporaram novas empresas transnacionais, dentre elas DaimlerChrysler AG, Renault-Nissan, BMW, Toyota e Honda, com a finalidade de conseguir e garantir nichos de mercado.

No México e, em menor medida, em alguns países da Bacia do Caribe, se encontram os exemplos mais notórios da estratégia orientada à busca de maior eficiência produtiva através da incorporação das fábricas e processos locais à sistemas internacionais de produção integrada que operam em escala internacional, sob a liderança de diversas empresas transnacionais. Como assinalado em análises anteriores, na maioria dos casos trata-se de empresas transnacionais que aproveitam certas vantagens (baixos salários, proximidade geográfica e acesso privilegiado) para incrementar sua capacidade competitiva no mercado dos EUA. Isto se observa claramente nas atividades de produção de veículos, equipamento informático e eletrônico, assim como nas de vestuário no âmbito do TLCAN e, por outro lado, nas de montagem vinculadas ao último item na Bacia do Caribe.

Nas atividades primárias, e seus manufaturados conexos, preponderam as estratégias que consideram uma combinação do primeiro e do terceiro dos objetivos mencionados, ou seja, o acesso a recursos naturais, mas com a busca simultânea de eficiência produtiva, no contexto da competição nos mercados mundiais de produtos homogêneos (*commodities*). O âmbito destas operações tem se ampliado como consequência da abertura de atividades e setores, aos quais anteriormente os agentes privados e, em particular, as empresas estrangeiras, não tinham acesso. Na indústria extrativa, a entrada das empresas transnacionais tem se realizado sob um esquema renovado de organização da produção e de aplicação de novas tecnologias. No trabalho de Kulfas, Portas e Ramos, 2002 se mostra que as empresas que investiram na agroindústria e mineração na Argentina apresentam um elevado coeficiente exportador. O mesmo sucede com a experiência do setor mineiro no Chile (Moguillansky, 1999).

No campo dos serviços, o tamanho do mercado local, a regulamentação e as mudanças tecnológicas têm sido fatores determinantes na tomada de decisões dos investidores transnacionais que buscam acesso aos mercados (a segunda das estratégias mencionadas). Este fenômeno é produto da combinação de elementos regionais e internacionais. Em primeiro lugar, a privatização de ativos estatais, a concessão de serviços públicos e a ampla liberalização das telecomunicações, da energia e do sistema financeiro estimularam as principais empresas transnacionais a estabelecer uma forte presença nos mercados da região. Em segundo lugar, o incremento da competição no nível mundial, as modificações das estruturas normativas internacionais e as rápidas e constantes inovações tecnológicas têm promovido um processo de globalização das indústrias mencionadas. Nestas circunstâncias começa a consolidar-se um grupo de empresas transnacionais emergentes na área dos serviços. Seu impacto regional é medido em termos do acesso da população aos novos produtos e serviços, da disseminação de melhores práticas internacionais e das contribuições à competitividade sistêmica das economias.

E finalmente, mediante estas estratégias básicas as empresas transnacionais têm proporcionado uma maior integração dos países da América Latina e do Caribe à economia internacional. Desta forma, em vários países da região há empresas que começam a incorporar-se à

redes verticais de alguns sistemas internacionais de produção integrada, enquanto outras se inserem em redes horizontais com forte presença nos mercados internacionais. Cabe destacar, a contribuição destas estratégias à modernização de certas áreas da infra-estrutura que são fundamentais para a construção de competitividade sistêmica. Convém recordar, no entanto, que ainda não se percebem evidências de que na região haja empresas transnacionais orientadas ao quarto objetivo, isto é, à busca de capacidades estratégicas (por exemplo, pesquisa e desenvolvimento), como ocorre nos países da OCDE e em alguns da Ásia.

Assim como ocorre no conjunto da economia mundial, a compra de ativos existentes tem desempenhado um papel importante nas estratégias dos investidores estrangeiros na região. Este processo esteve inicialmente associado à privatizações realizadas na Argentina, Colômbia, Peru e Venezuela, dentre outros países, no início e em meados da década e, especialmente, no Brasil, na segunda metade da mesma. Posteriormente, no final dos anos 1990, adquiriu um peso crescente a compra de empresas privadas nacionais, como parte de um intenso processo de fusões e aquisições no âmbito dos serviços públicos, bancos e serviços financeiros, do comércio e das empresas do sub-setor energético. Porém, mesmo tendo absorvido dois quintos das correntes de investimento direto, as aquisições de ativos existentes foram superadas pelo investimento em novos ativos (CEPAL, 2000d).

Nos últimos anos da década de 1990, o súbito aumento das fusões e aquisições se deveu aos elevados valores que alcançaram algumas operações. Assim, em 1997 e 1998 o Brasil privatizou Telecomunicações Brasileiras (TELEBRÁS), sua empresa de serviços telefônicos, e as de distribuição de energia elétrica. Por sua vez, em 1999 se concretizou na Argentina a venda de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) para Repsol e no Chile a de ENERSIS para Endesa Espanha. Em 2000 se levou a cabo a denominada “Operación Verónica”, mediante a qual a Telefônica de Espanha aumentou para quase 100% sua participação em suas filiais da Argentina, Brasil e Peru. Também no setor bancário se destacaram as transações efetuadas pelo Banco Santander Central Hispano (BSCH) e pelo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), espanhóis, que adquiriram bancos nacionais no Brasil e no México; neste último país um banco norte-americano (Citicorp) também realizou uma importante compra. Como indicam estes exemplos, um dos fatos notáveis na dinâmica do investimento estrangeiro foi a aquisição por parte de investidores estrangeiros, no final da década, de empresas que haviam sido previamente compradas por empresas nacionais no processo de privatização.⁷ Operações importantes por sua magnitude foram as já mencionadas de bancos comerciais no México, assim como outras na área dos serviços públicos em alguns países sul-americanos (Garrido, 2001; Kulfas, 2001).

A importância do setor dos serviços como foco de atração do IED nos últimos anos pode ser observada através de seu papel privilegiado no processo de fusões e aquisições. Das 494 operações registradas na região durante o biênio 1999-2000, 347 corresponderam a serviços e somaram US\$ 67 bilhões (73.5%) sobre um total de quase US\$ 94 bilhões. Os serviços básicos (eletricidade, gás, água, correio e telecomunicações) foram objeto de quase metade das operações, enquanto alguns serviços às empresas (intermediação financeira, informática e atividades conexas, e outras atividades empresariais) responderam com 13%.

Durante os anos 1990, estas fusões e aquisições produziram importantes modificações na estrutura de propriedade das empresas de maior envergadura na região. Assim, ao considerar o universo das 1,000 principais empresas latino-americanas, segundo as vendas consolidadas, o número das de propriedade estrangeira aumentou de 312 para 395 entre os triênios 1990-1992 e 1998-2000, enquanto sua participação nas vendas totais se elevou de 29.9% para 41.6%.⁸ O número

⁷ Contrariamente, o Grupo Carso, de capitais nacionais, manteve o controle de Teléfonos de México (TELMEX).

⁸ Nos anos 1990 a 1992 a amostra compreende um total de 800 empresas.

de empresas estatais diminuiu de 114 para 63 e sua participação, de 32.5% para 17.1%, enquanto a correspondente às empresas privadas nacionais aumentou de 37.7% para 41.3% das vendas totais (ver quadro 6.7).

Quadro 6.7
**AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): PARTICIPAÇÃO DAS 1.000 MAIORES
EMPRESAS EM VENDAS TOTAIS DE CADA SETOR, SEGUNDO PROPRIEDADE
(1990-1992; 1994-1996; 1998-2000)**
(Em porcentagens do total)

Setores/Propriedade	1990-1992 a/			1994-1996			1998-2000		
	EE	PN	EP	EE	PN	EP	EE	PN	EP
Setor primário	19.3	6.3	74.5	19.3	14.5	66.2	19.7	17.9	62.5
Mineração e petróleo	19.3	6.3	74.5	19.3	14.5	66.2	19.7	17.9	62.5
Manufaturados	48.6	45.4	6.0	53.5	44.9	1.6	55.0	44.8	0.3
Agroindústria	31.3	66.6	2.1	36.6	62.9	0.6	44.2	55.8	...
Automotriz e autopeças	87.0	12.3	0.7	90.5	9.5	...	83.4	16.6	...
Equip. elétrico e eletrônico	68.6	30.1	1.3	89.6	9.5	0.9	84.4	15.0	0.6
Indústria metal-mecânica	9.8	57.7	32.5	15.9	73.4	10.7	30.0	70.0	...
Química e farmácia	77.5	21.4	1.1	79.1	20.9	...	71.3	28.7	...
Petroquímica	37.4	47.7	14.9	22.5	75.8	1.7	21.8	78.2	...
Indústria do cimento	16.4	83.7	...	31.2	68.8	...	24.6	75.4	...
Celulose e papel	11.2	79.4	9.3	18.0	82.0	...	19.4	80.6	...
Outros manufaturados b/	33.0	67.0	...	28.4	71.6	...	27.2	69.9	3.0
Serviços	10.2	53.0	36.8	19.3	54.0	26.7	36.9	49.7	13.4
Comércio	13.3	84.4	2.3	22.9	75.5	1.6	37.1	60.9	2.0
Telecomunicações	22.5	38.1	39.5	38.1	17.9	44.0	59.4	36.1	4.5
Eletricidade	0.2	6.3	93.5	11.7	20.3	68.0	34.7	18.4	46.9
Serviços de transporte	7.1	63.5	29.3	4.8	76.7	18.4	16.8	79.5	3.6
Construção	10.3	89.7	...	...	100.0	...	6.8	93.2	...
Serviços públicos	...	...	100.0	...	27.2	72.8	10.4	8.2	81.4
Outros serviços c/	16.9	83.1	...	11.0	86.4	2.6	18.6	79.2	2.2
Todos os setores	29.9	37.7	32.5	35.5	42.7	21.9	41.6	41.3	17.1

Fonte: CEPAL, com base em informação proporcionada pelo Departamento de Estudios de *América Economía*, e informação de outras fontes financeiras: *Exame* (Brasil); *Mercado* (Argentina); *Expansión* (México); *Semana* (Colômbia); *Estrategia* (Chile); e das memórias e balanços públicos das empresas.

Nota: EE = empresas estrangeiras, PN = privadas nacionais, EP = empresas públicas.

a/ A amostra compreende 800 empresas.

b/ Inclui couro e calçado, maquinarias e equipamentos, borracha e plásticos, fotografia, editorial, vidro e indústria têxtil.

c/ Inclui turismo.

Em relação aos setores econômicos em que operam estas 1.000 empresas, as mudanças mais significativas se registraram nas atividades primárias e de serviços. No setor primário, a extração de minerais e hidrocarburos principalmente, ainda predominam as empresas estatais, mesmo tendo sido incrementado o peso das nacionais; no de serviços, as vendas das empresas estrangeiras se expandiram de 10.2% para 36.9%, à semelhança do setor de manufaturas, onde tiveram um aumento de 48.6% para 55%.

Junto com estas transferências de propriedade, também aumentou a participação das empresas transnacionais nas exportações. Se consideramos o grupo integrado pelas 200 maiores empresas exportadoras, que originam quase a metade (47%) das vendas externas da região, a

participação das transnacionais nas exportações subiu de 29% em 1990-1992 para 43% em 1998-1999. Não é à toa que atualmente mais da metade das 20 principais exportadoras da região são empresas transnacionais (ver quadro 6.8).

Quadro 6.8
AMÉRICA LATINA: 20 MAIORES EMPRESAS EXPORTADORAS, 2000
(Em milhões de dólares)

Nº	Empresa	País	Atividade	Propriedade	Exportações
1	PDVSA	Venezuela	Petróleo	Estatat	41,462
2	PEMEX	México	Petróleo	Estatat	16,300
3	Delphi	México	Metalurgia	Estrangeira	7,651
4	DaymleChrysler	México	Automotriz	Estrangeira	6,941
5	General Motors México	México	Automotriz	Estrangeira	6,768
6	Volkswagen México	México	Automotriz	Estrangeira	5,174
7	Grupo Carso	México	Tabaco	Privada local	4,779
8	Sanborn's	México	Comércio	Privada local	4,132
9	Ford México	México	Automotriz	Estrangeira	3,514
10	Codelco	Chile	Mineração	Estatat	2,994
11	Cemex	México	Cimento	Privada local	2,962
12	Nissan	México	Automotriz	Extrangeira	2,720
13	Ecopetrol	Colômbia	Petróleo	Estatat	2,565
14	Embraer	Brasil	Aviação	Privada local	2,302
15	Hewlett-Packard	México	Computação	Estrangeira	2,176
16	Grupo Minero Mexicano	México	Mineração	Privada local	2,068
17	Repsol YPF	Argentina	Petróleo	Estrangeira	1,975
18	Lear	México	Alimentos	Estrangeira	1,877
19	Visteon	México	Autopeças	Estrangeira	1,676
20	Panamerican Beverages	México	Bebidas/cervejas	Estrangeira	1,625

Fonte: CEPAL, com base em informação proporcionada pelo Departamento de Estudos de *América Economía*, e informação de outras fontes financeiras: *Exame* (Brasil); *Mercado* (Argentina); *Expansión* (México); *Semana* (Colômbia); *Estrategia* (Chile); e informação das memórias e balanços públicos das empresas.

III. Os procesos de integração na região

1. Os esquemas sub-regionais de integração e os acordos intra-regionais de livre comércio

Durante a primeira metade dos anos 1990, os diferentes processos de integração sub-regional avançaram a um ritmo rápido. Os acordos assinados em 1986 entre Argentina e Brasil com vistas ao estabelecimento de uma zona de comércio preferencial, que precederam os esforços de liberalização unilateral de ambas economias, marcaram o ressurgimento da integração. Em 1991, com a adesão do Paraguai e do Uruguai, o acordo bilateral se converteu no Tratado de Assunção, em virtude do qual se criou o Mercosul. De forma similar, no final de 1989 a reunião dos presidentes dos países

andinos nas Ilhas Galápagos deu nova vida ao Pacto Andino, transformado anos depois na Comunidade Andina de Nações (CAN). O Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e a Comunidade do Caribe (CARICOM) passaram por processos semelhantes.

Deste modo, no fim de 1994 o Mercosul se converteu numa zona de livre comércio com poucas exceções e seus países-membros se comprometeram a estabelecer uma tarifa externa em comum. Para a Argentina e o Brasil, isto entrou em pleno vigor em 2001, enquanto o Paraguai e o Uruguai têm prazo até 2006 para completar o processo. Por sua vez, no primeiro quinquênio dos anos 1990 os países andinos liberalizaram os itens essenciais de seu comércio recíproco, ao qual se agregou a adoção plena de uma tarifa externa em comum por parte da Colômbia e Venezuela em 1992 e, de maneira imperfeita, por parte do Equador no ano seguinte. Bolívia e Peru ainda não se incorporaram ao acordo e continuam aplicando suas respectivas tarifas nacionais, que são basicamente uniformes.

Em contrapartida, as negociações que se vêm realizando desde meados da década passada para conseguir que estes dois processos converjam a uma área de livre comércio e, talvez, a um mercado comum sul-americano, têm avançado a um ritmo lento. Até o momento estes esforços se concretizaram em dois acordos de comércio preferencial da Comunidade Andina: um com a Argentina e outro com o Brasil. A realização da Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul (Brasília, 2000) deu um novo impulso político a este processo de aproximação e os países participantes estão decididos a levá-lo a término no prazo mais breve possível.

Por outro lado, no MCCA o livre comércio está em vigor desde meados dos anos 1990, ainda que cada um dos países integrantes mantenha um número importante de salvaguardas e restrições no comércio recíproco. Igualmente, nesta época, os membros da CARICOM já haviam liberalizado a maior parte do comércio intra-regional. Na segunda metade da década passada cada um dos dois esquemas sub-regionais aprovou programas para reduzir e racionalizar suas respectivas tarifas externas em comum. Até o momento estes acordos não foram plenamente instrumentados no que se refere aos produtos mais sensíveis e persiste certa dispersão tarifária dentro de cada agrupação. Este processo de redução e convergência das tarifas nacionais está sendo afetado, ademais, pela dificuldade que enfrentam vários países, em particular os menores, devido ao impacto negativo da redução tarifária sobre a receita fiscal.

Simultaneamente, tem havido um número importante de acordos parciais, quase todos de corte bilateral, e que se qualificam de “nova geração”. Esta denominação se deve à característica de terem metas exigentes quanto à liberalização do comércio de bens e à incorporação de compromissos em áreas complementárias, como serviços e promoção de investimentos. De certa forma, estes acordos foram promovidos pelos novos compromissos e temas contidos no TLCAN e se têm materializado, em particular, nos tratados bilaterais e plurilaterais que o México é o ator principal. No âmbito da ALADI foram assinados cerca de 10 destes acordos, aos quais se deve acrescentar os realizados pelo México com a Costa Rica e Nicarágua, além de muitos outros celebrados entre países membros da ALADI, por um lado, e países da América Central e do Caribe por outro, que geralmente concedem um tratamento preferencial para os segundos.

Dentro destes processos, o comércio intra-regional se recuperou da aguda deterioração experimentada nos anos 1980, expandindo-se a ritmos elevados entre 1990 e 1997. O crescimento foi particularmente acelerado no caso dos dois acordos de integração sul-americanos. No Mercosul o comércio intrazonal se multiplicou por cinco e na CAN por mais de quatro entre 1990 e 1997. O comércio centro-americano também mostrou um rápido aumento nesse mesmo período, ainda que ligeiramente inferior ao do dois blocos assinalados. Na CARICOM, também se observou uma tendência similar, porém o incremento foi menor (CEPAL, 2001b).

Um dos resultados do dinamismo das duas agrupações sul-americanas é que se inverteu a relação histórica segundo a qual a intensidade do comércio intra-regional era mais alta para as economias menores. Em 1997, os fluxos de comércio intra-regional de maior magnitude relativa se

concentravam no Mercosul. No caso da CAN, se excluímos as exportações de petróleo, o peso do comércio intrabloco é também muito elevado. Em todos os casos, no entanto, há um longo caminho percorrer, tomando-se como ponto de referência a União Européia, na qual o comércio intra-regional tem representado cerca de 60% do total nas últimas décadas (Ocampo, 2001b).

No fim da década passada, os processos de integração subregional sofreram os golpes originados pela crise asiática, que provocaram uma forte desaceleração da atividade do conjunto da região e severas crises em vários países. No plano institucional se produziram demoras no cumprimento das obrigações já assumidas e os países se mostraram resistentes a assumir novos compromissos. Vários deles recorreram à medidas de contingência comercial (*antidumping*, salvaguardas e direitos compensatórios) para controlar as importações de qualquer origem. No entanto, à diferença do acontecido durante a crise da década de 1980, não houve um descumprimento generalizado dos acordos. Os mais afetados foram os dois blocos sul-americanos. Assim, entre 1997 e 1999 o Mercosul e a CAN sofreram retrações acumuladas de 26% e 30%, respectivamente; e em ambos casos se produziu uma recuperação, ainda que incompleta, durante o biênio 2000-2001. Deve-se notar que o comércio no MCCA não experimentou uma queda similar, mas, pelo contrário, continuou crescendo. Graças à isso, a taxa de expansão do comércio dentro do MCCA para o conjunto da década foi similar à do Mercosul. Basicamente, isto se explica pela menor sensibilidade da sub-região centro-americana à crise financeira internacional, assim como por sua forte vinculação com a economia dos EUA, que mostrou grande dinamismo na segunda metade da década passada.

Os fluxos comerciais dentro dos diversos esquemas de integração não só cresceram de forma muito dinâmica, mas também se concentraram proporcionalmente em bens industriais, sobretudo naqueles com maior conteúdo tecnológico. Este padrão é ainda mais evidente quando se exclui o México, cujas vendas de produtos manufaturados aos Estados Unidos têm sido espetaculares a partir da instrumentação do TLCAN, como já visto. Como se pode observar no quadro 6.9, no caso dos países do Mercosul mais Chile (como membro-associado), as proporções das vendas externas intra-regionais de manufaturados não baseados em recursos naturais (de tecnologias baixa, média e alta) superam, em todos os casos, as proporções respectivas das exportações destinadas aos países industrializados. O mesmo acontece nos países da CAN, embora neste caso também se somem às anteriores as participações correspondentes aos manufaturados baseados em recursos naturais. A maior ponderação de todas as exportações de manufaturados no comércio regional em relação àquelas que têm como destino os países industrializados também pode ser observada nos casos do MCCA e da CARICOM. México é o único país que exporta proporções similares de manufaturados à região e aos países industrializados, principalmente aos Estados Unidos.

Quadro 6.9
**AMÉRICA LATINA E O CARIBE: EXPORTAÇÕES SEGUNDO DESTINOS E
 CATEGORIAS DE INTENSIDADE TECNOLÓGICA, 2000**
(Em porcentagens)

Países/Regiões	Produtos primários		Manufaturas baseadas em recursos naturais		Manufaturas de baixa tecnologia		Manufaturas de tecnologia média		Manufaturas de alta tecnologia		Produtos não classificados	
	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados
América Latina e Caribe	24.6	27.0	26.0	14.3	13.1	14.7	26.5	25.0	8.1	15.6	1.6	3.5
México	7.3	11.9	16.2	5.4	14.5	14.9	35.5	38.8	24.9	25.0	1.6	4.1
Mercosul	26.1	37.2	19.5	25.8	12.1	11.0	33.7	15.8	7.2	7.2	1.5	3.0
Argentina	41.8	58.4	20.2	20.9	7.4	10.1	26.2	7.2	3.4	1.6	1.1	1.7
Brasil	8.5	30.9	18.3	27.6	16.3	10.9	44.8	18.5	11.7	9.0	0.4	3.1
Paraguai	56.0	64.2	11.7	20.6	7.1	12.6	0.8	0.6	0.7	0.7	23.6	1.4
Uruguai	29.0	46.9	28.1	12.5	17.4	22.6	19.6	7.8	4.3	1.1	1.6	9.1
Comunidade Andina	36.7	66.0	32.0	22.5	11.9	4.7	14.8	3.8	3.3	0.2	1.4	2.8
Bolívia	71.7	35.0	20.4	29.4	5.8	24.2	1.2	0.9	0.7	1.5	0.1	9.0
Colômbia	21.4	72.2	21.4	10.4	20.0	7.2	26.2	5.0	7.4	0.3	3.6	4.9
Equador	58.7	81.4	23.9	13.3	7.6	1.9	7.4	1.0	2.3	0.4	0.1	2.0
Peru	25.3	36.5	45.3	38.6	16.3	16.8	9.2	0.8	2.0	0.1	1.9	7.1
Venezuela	38.7	66.3	39.1	27.3	7.8	1.1	12.4	4.3	1.5	0.1	0.4	0.8
Mercado Comum Centro-Americano	11.8	31.0	29.3	4.5	22.5	44.4	22.1	3.3	10.3	15.0	4.0	1.8
Costa Rica	5.8	33.4	29.9	4.9	21.1	16.9	21.4	6.1	12.9	36.8	9.0	1.9
El Salvador	8.7	14.8	29.8	2.3	30.0	75.3	21.2	0.6	9.4	5.4	0.9	1.6
Guatemala	12.5	43.9	27.3	5.6	22.8	47.9	25.0	1.3	9.2	0.1	3.2	1.2
Honduras	11.8	21.8	35.0	3.7	16.9	70.4	23.6	2.1	12.4	0.2	0.3	1.7
Nicarágua	58.6	44.6	24.6	5.4	7.7	43.3	7.2	0.8	1.2	0.1	0.7	5.7
CARICOM	20.8	41.0	51.7	31.3	12.4	9.9	12.5	11.2	1.8	1.1	0.8	5.5
Antígua e Barbuda	4.4	16.6	19.8	9.6	26.2	1.6	46.0	68.9	2.4	1.3	1.2	2.0
Bahamas	26.9	20.0	47.0	46.8	4.1	1.7	5.1	22.8	16.7	1.7	0.1	7.0
Barbados	29.8	2.1	35.5	47.0	14.4	13.6	14.0	19.0	3.2	13.2	3.1	5.2
Dominica	7.6	39.7	7.4	14.9	5.6	7.1	77.9	21.9	1.5	7.1	0.1	9.3
Granada	24.3	47.2	38.5	2.1	28.8	1.0	7.8	38.2	0.4	1.6	0.2	9.9
Jamaica	13.3	47.8	60.6	20.4	12.7	26.8	11.9	2.5	0.7	0.3	0.9	2.3
Montserrat	24.5	18.9	51.2	6.5	11.7	15.4	11.8	18.8	0.8	36.9	0.0	3.5
Saint Kitts e Nevis	19.9	0.3	71.5	18.1	5.9	8.3	1.4	43.1	0.6	25.6	0.6	4.7
Santa Lucía	8.4	62.0	64.1	1.3	21.8	14.4	4.5	7.7	0.4	8.4	0.8	6.3
São Vicente e Granadinas	49.0	42.3	32.8	0.7	13.6	3.9	4.0	47.4	0.3	1.1	0.3	4.6
Trinidad e Tobago	12.6	36.3	58.4	42.7	14.3	5.5	13.6	13.5	0.4	0.2	0.7	1.8
Belize	19.1	64.1	55.0	25.5	4.5	6.9	7.6	1.4	13.4	0.3	0.5	1.8
Guiana	46.4	31.1	44.0	36.4	5.5	3.1	2.5	2.1	1.5	0.3	0.2	27.0
Suriname	88.9	80.4	10.3	4.7	0.3	0.9	0.4	2.4	0.0	0.6	0.0	11.0
Outros												
Chile	24.2	47.7	45.7	45.5	9.5	1.5	15.6	3.2	2.6	0.2	2.4	1.9
Cuba	10.0	25.2	53.5	69.1	4.0	1.6	19.7	1.7	12.5	0.3	0.4	2.0
Haití	20.5	8.7	13.6	2.8	20.2	85.8	38.5	0.7	2.7	0.3	4.6	1.6
Ilhas Caimã	13.1	1.8	61.0	4.3	3.0	0.4	11.8	89.7	0.8	2.3	10.4	1.5
Panamá	3.7	52.5	18.7	10.6	32.6	4.6	22.1	21.8	22.3	2.0	0.6	8.5
República Dominicana	19.4	4.7	19.7	8.5	27.1	63.6	26.0	16.8	6.4	3.5	1.3	3.0

Fonte: CEPAL, com base em informação obtida do Programa Computacional CAN (versão 2002).

Por sua vez, a dinamização dos fluxos comerciais e o desenvolvimento de novas estruturas normativas para o investimento estrangeiro deram lugar a um auge sem precedentes dos investimentos diretos intra-regionais. Estas correntes, ainda modestas em termos de volume quando comparadas com a abundante afluência de IED para a região (ao redor de 5% do total), são notáveis por alguns atributos que lhes outorgam particular importância para a integração efetiva dos aparelhos produtivos e comerciais na América Latina e no Caribe. Os investimentos referidos se materializaram tanto na indústria de manufaturas como nos setores de comércio e de serviços. Formam parte, também, de um conjunto mais amplo de respostas das empresas frente ao novo contexto, que inclui desde alianças estratégicas entre empresas localizadas em diferentes países até processos de concentração industrial nos quais algumas empresas da região, particularmente aquelas dos maiores países, têm desempenhado um papel significativo.

Por outro lado, os esquemas de integração sub-regional vigentes não induziram a movimentos da mão-de-obra. Na realidade, a migração laboral obedece basicamente a diferenças nos níveis de desenvolvimento relativo, mais que aos processos de integração (vide capítulo 8). Alguns dos fluxos migratórios têm raízes antigas (a atração de mão-de-obra para a Argentina, por exemplo), mas outros são recentes ou têm se acelerado nos últimos anos (a migração com destino ao Chile, a de nicaragienses à Costa Rica e a de haitianos para a República Dominicana). Ao mesmo tempo, certas correntes migratórias se viram reduzidas, ou geraram outras de retorno (da Colômbia à Venezuela e, atualmente, da Argentina à Bolívia, Chile, Paraguai e Peru).

2. Outras instâncias de integração

À renovada vigência das quatro uniões alfandegárias imperfeitas existentes, cujo objetivo último é constituir mercados comuns, cabe agregar outros três avanços de grande importância: a integração do México ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN); a proliferação de acordos de livre comércio com países externos à região; e as negociações a respeito da constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O Tratado de Livre Comércio da América do Norte entrou em vigor em 1º de janeiro de 1994, e constitui o primeiro entendimento recíproco entre um país em desenvolvimento e outros desenvolvidos. Sua concretização é o resultado da política comercial de vias múltiplas (*multitrack*) dos Estados Unidos, dos processos de reformas econômicas e políticas no México e da política de integração econômica do Canadá. Tanto a economia canadense como a mexicana já estavam estreitamente associadas à dos Estados Unidos em virtude de acordos que permitiam um aproveitamento dos custos diferenciais dos fatores de trabalho, principalmente através da subcontratação entre empresas.

O TLCAN contempla não só a eliminação das reconhecidas barreiras ao comércio de bens, como tarifas e quotas, mas também a liberalização do comércio de serviços e a proteção da propriedade intelectual e dos investimentos, além de temas menos tradicionais, como o meio ambiente, as normas trabalhistas e questões de direitos humanos. Entre seus componentes mais destacados, o Tratado inclui um sofisticado mecanismo de solução de controvérsias, principalmente para administrar as reclamações com respeito a práticas de *antidumping* suscitadas pelos Estados-membros.

São também de grande relevância outras iniciativas destinadas a estreitar os vínculos comerciais e de investimento da América Latina e do Caribe com outras áreas de integração e países do mundo. Os governos da região têm privilegiado a União Européia para estabelecer acordos de livre comércio. Recentemente o México concretizou um desses tratados, enquanto o Chile e o Mercosul têm obtido progressos nessa mesma direção. A Ásia é outra das áreas de crescente interesse para os governos latino-americanos. O mecanismo preferido tem sido a incorporação de países da região ao foro da Cooperação Econômica na Ásia e Pacífico (APEC). O México foi aceito em 1993, enquanto Chile e Peru participam como membros plenos desde 1997 e 1998,

respectivamente. Por último, cabe destacar o recente interesse demonstrado por alguns países asiáticos em estreitar seus vínculos bilaterais com países latino-americanos, como comprovado pelo acordo de livre comércio entre a República da Coreia e o Chile.

Por sua vez, na Terceira Cúpula das Américas, realizada em Quebec em 2001, adotou-se o compromisso de que a Área de Livre Comércio das Américas entrasse em vigor em 2005. O ALCA constitui o projeto de integração mais ambicioso do mundo, já que abarcaria 34 países com uma população conjunta de 800 milhões de pessoas e uma dimensão econômica de cerca de 10 trilhões de dólares. Ao mesmo tempo, a assinatura do tratado traz grandes desafios a serem superados: por um lado, o de obter benefícios para todos os membros, apesar de suas grandes disparidades quanto a tamanho econômico e níveis de desenvolvimento relativo; e por outro, o de assegurar que todos os países estejam em condições de aproveitar plenamente as vantagens derivadas da liberalização do comércio no continente.

IV. A agenda da América Latina e do Caribe em termos de comércio e investimentos

Como assinalado firmemente no capítulo 2, a experiência mundial indica que não existe um modelo único de desenvolvimento para as economias de mercado, nem uma forma única de inserção nas redes internacionais de investimento, produção e comercialização de bens e serviços. As modalidades de inserção dependem de uma combinação de fatores: uns são próprios das empresas (ativos e capacidades), outros específicos dos setores industriais (organização dos mercados) e, finalmente, estão aqueles associados às características de cada país. Dentre estes últimos, os principais são a disponibilidade de recursos naturais, a qualidade dos recursos humanos, a existência (ou ausência) de sistemas de inovação, a eficiência dos serviços de infra-estrutura, assim como a qualidade da infra-estrutura institucional e as tradições às quais obedece.

A diversificação da produção e o aumento sustentado da produtividade são o resultado de processos de longo prazo, que pressupõem um constante aprendizado tecnológico, comercial e institucional e dependem, portanto, da trajetória passada, o que significa que têm um alto conteúdo histórico. A qualidade do processo de diversificação do sistema produtivo pode ser visualizada em função da amplitude e profundidade do conjunto de redes que articulam empresas, dentro de cada setor e entre setores, assim como da qualidade de seus recursos produtivos e instituições. A competitividade está determinada pela capacidade destas redes de estabelecer vínculos com as cadeias de investimento, produção e comercialização que operam no mundo. Ambos processos são, portanto, essencialmente sistêmicos. Por sua vez, para que o crescimento da produtividade global seja mais rápido e duradouro, é necessário adotar medidas que incidam em todos esses componentes, o que implica aplicar não só políticas neutras ou horizontais (isto é, independentes do setor em questão), mas também políticas seletivas, que tenham um efeito duradouro sobre a competitividade sistêmica e as cadeias produtivas.

Nos últimos tempos, a normativa multilateral reduziu as margens de ação com que contam os países para definir e instrumentar sistemas de incentivos orientados ao logramento destas metas. As próprias práticas dos países industrializados mostram, no entanto, que ainda existem espaços para as políticas econômicas e sociais ativas, apesar dos compromissos estabelecidos na OMC. O espaço regional oferece, neste contexto, uma oportunidade para aumentar a complementaridade produtiva, os processos de aprendizagem e a integração da infra-estrutura física, assim como o poder de negociação de cada país frente às organizações de alcance global e às grandes empresas que operam na região (vide capítulo 4). É importante então que os esforços nacionais e regionais sejam acompanhados do aperfeiçoamento das regras multilaterais, para assim dispor de um ambiente macroeconômico e financeiro que permita diminuir a vulnerabilidade externa das economias. Isto implica assegurar a estabilidade jurídica para que os bens e serviços produzidos pelos países da

região tenham acesso aos mercados e, ao mesmo tempo, oferecer oportunidades para diversificar a estrutura produtiva e, em particular, as exportações.

1. A agenda nacional: políticas de fomento às exportações

Como visto no capítulo 4, a criação de competitividade sistêmica é o eixo das ações no plano nacional. Isto exige o desenvolvimento de sistemas de inovação (tema que se aborda no capítulo 7), a existência de serviços de infra-estrutura de boa qualidade (componente já analisado em trabalhos anteriores (CEPAL, 2000a y 2001a) e a implantação de políticas para a diversificação da estrutura produtiva, que constituem o ponto focal deste capítulo.

No contexto da atual fase de globalização, o processo de diversificação da estrutura produtiva requer, em primeiro lugar, um esforço explícito dedicado a ampliar a base exportadora e a desconcentrar os mercados de destino. Como já mencionado, apesar dos indubitáveis progressos, nos anos 1990 o setor externo continuou sendo uma restrição fundamental para o crescimento das economias da América Latina e do Caribe. No caso de um grupo amplo de países, sua inserção internacional se materializou com base em um reduzido número de produtos e em itens de escasso dinamismo no comércio mundial. Aqueles que, pelo contrário, conseguiram incorporar-se a setores dinâmicos, como México e alguns países da Bacia do Caribe, apresentam os maiores índices de concentração dos mercados de destino de suas exportações, que se dirigem em sua maioria aos Estados Unidos.

A peça-chave de toda política de fomento exportador é uma taxa de câmbio competitiva. Isto é particularmente certo durante fases de transição à economias mais abertas, como a que ainda atravessa a região. Portanto, o alcance e a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva devem ser uma meta essencial e explícita da política macroeconômica, além de uma de suas principais contribuições ao crescimento em economias abertas.

Uma diplomacia comercial ativa é outro pilar essencial. O objetivo desta estratégia é garantir o acesso a mercados, identificar novas oportunidades e contrapor-se às diversas práticas que restringem o livre comércio. Sua implementação exige preparar equipes negociadoras de alto nível e desenvolver mecanismos apropriados, tanto de comunicação entre estas equipes e o setor privado, como de informação a possíveis exportadores sobre as oportunidades que oferecem os distintos acordos ou esquemas preferenciais. Também é essencial contar com grupos de especialistas que possibilitem o aproveitamento eficiente dos mecanismos de resolução de controvérsias previstos nos acordos comerciais e, especialmente, os da OMC. Isto requer a formação de equipes técnicas em conjunto com países menores, assim como instrumentos eficazes para dar apoio multilateral a seus governos.

A taxa de câmbio competitiva e a diplomacia comercial devem ser complementadas, finalmente, com uma política integral de fomento às exportações, orientada a diversificar a base exportadora, especialmente em favor daqueles itens com maior conteúdo tecnológico, e a reduzir a concentração das exportações em um ou em poucos destinos. Os instrumentos de fomento exportador têm que ir se adequando, com o fim de se tornarem mais eficientes e, ao mesmo tempo, mais compatíveis com os compromissos assumidos na OMC e em outros acordos comerciais. Isso, no entanto, não impede que em futuras negociações na OMC se procure ampliar as margens de ação dos países em desenvolvimento, que ficaram seriamente limitados após a Rodada Uruguai. À este respeito, têm particular importância: a possibilidade de obter maior liberdade para fomentar setores incipientes de exportação; restabelecer em alguns casos regras de desempenho que permitam melhorar os encadeamentos internos das atividades exportadoras; e, ao menos para os países de menor tamanho relativo, manter alguns dos benefícios especiais das zonas francas que, de acordo com as normas vigentes, deverão ser desmantelados nos próximos anos.

O primeiro instrumento desta política de fomento integral do comércio exterior é o rápido acesso das empresas exportadoras a insumos importados a preços internacionais, seja através da recuperação de impostos indiretos ou da suspensão de tarifas. Este último instrumento é o mais eficaz para os exportadores usuais e tem sido, de fato, um fator-chave no dinamismo exportador do Sudeste asiático e do México. Seu aperfeiçoamento deve ser acompanhado do estabelecimento de outros mecanismos que permitam também aos exportadores indiretos —isto é, àquelas empresas que vendem insumos aos exportadores diretos— recuperar as tarifas e outros impostos indiretos. Isto é necessário para fortalecer os encadeamentos para trás das exportações e aumentar o efeito dinamizador do crescimento exportador sobre o resto da economia nacional, como será analisado mais adiante.

O acesso a financiamento e a seguro para as exportações é outro componente crítico da política de fomento exportador, e vem ganhando crescente importância no âmbito mundial, particularmente para as pequenas e médias empresas que não têm acesso a empréstimos no exterior. Com algumas exceções de destaque (entre elas, Brasil, Colômbia e México), este instrumento ainda apresenta notórias deficiências, que são ainda maiores no caso dos seguros de exportação.

Um terceiro instrumento é a criação de instituições públicas ou mistas de promoção de exportações, e o uso com este fim, da rede de escritórios destas instituições no exterior ou das delegações diplomáticas nacionais. Estas instituições contribuem decisivamente para facilitar o acesso à informação necessária para exportar, assim como para proporcionar antecedentes sobre a oferta exportável a possíveis compradores. Podem também cumprir um papel importante na promoção de distintas formas de associação entre os exportadores, por produtos ou mercados de destino, para aproveitar as economias de escala e as externalidades que gera sua presença conjunta nos mercados internacionais. O uso mais ativo destas instituições e sua estreita cooperação com associações gremiais de exportadores ou produtores, assim como com empresas privadas que ofereçam às empresas exportadoras serviços complementares de informação, certificados de qualidade e ambiental, são elementos-chave para alcançar um maior dinamismo exportador.⁹

Um tipo de iniciativa que não tem recebido suficiente impulso é a criação de bancos de investimento ou outras entidades privadas especializadas na captação de capital de risco para empresas ou novas atividades que procurem diversificar a base exportadora. Durante décadas e em vários países, os bancos públicos de desenvolvimento tiveram um papel destacado na promoção de novos investimentos. Primeiramente para substituir importações, mas também, e crescentemente, para impulsionar atividades exportadoras, função que algumas destas entidades continuam realizando. No entanto, têm perdido sua importância relativa, o que não tem sido compensado por iniciativas privadas que assumam este papel. Neste aspecto, apesar de alguns esforços isolados, a Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) continua sendo um exemplo único. As iniciativas a este respeito deveriam ser articuladas àquelas orientadas a fomentar a criação de empresas de base tecnológica.

Embora as novas regras da OMC restrinjam a maioria dos subsídios à exportação, persistem margens que permitem criar programas de incentivos que poderiam ser utilizados por alguns países para apoiar a promoção de inovações na frente exportadora.¹⁰ Ao estabelecer programas de incentivos é importante respeitar os seguintes critérios: sua finalidade deve ser o fomento da exportação de novos produtos ou a novos mercados; o apoio tem que ser moderado, com o fim de

⁹ Neste âmbito, a Promotora de Exportaciones (PROEXPORT) na Colômbia, a Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) e o Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) no México constituem alguns dos melhores exemplos de entidades promotoras na região.

¹⁰ Em particular, a OMC permite o uso de subsídios horizontais (não específicos para atividades propriamente exportadoras). Também são autorizados os subsídios a projetos de desenvolvimento tecnológico que cubram até 75% de seus custos. Há espaço também para alguns subsídios diretos sob o resguardo da chamada cláusula de minimis (GATT, 1994; Tussie, 1997).

atrair empresas que realmente estejam dispostas a compartilhar os custos do programa; a assistência deve ser temporária; com o fim de evitar subsídios permanentes, deve-se submeter periodicamente os resultados do programa à avaliações externas, de modo que seja possível modificá-los ou suspendê-los se não contribuírem para o aumento e diversificação das exportações; e o programa deve ser elaborado e administrado em conjunto por entidades dos setores público e privado.

O desenvolvimento das zonas francas merece algumas considerações especiais. Hoje existem cerca de 200 delas em toda a América Latina e o Caribe, tanto de natureza comercial como produtiva. Em conjunto têm sido um importante instrumento de criação de emprego¹¹ e de novas exportações. É por isso que em alguns países pequenos da América Central e do Caribe são atualmente vistas como um dos elementos fundamentais da estratégia nacional de desenvolvimento. Os incentivos que oferecem estão sujeitos à consideração da OMC, dado que incluem subsídios à exportação. Neste sentido, em coerência com os acordos vigentes, as isenções do imposto de renda que outorgam muitas zonas francas deverão desaparecer no ano 2005. Outro benefício considerável que estas zonas oferecem é a isenção tarifária para a importação de insumos e bens de capital, o que também vem perdendo importância relativa devido à redução geral de tarifas e à proliferação de acordos de livre comércio, assim como à criação de sistemas gerais de reembolso ou suspensão de tarifas. As regras de origem, características dos tratados comerciais, estabelecem igualmente limites a seus benefícios.

Por estes motivos, mais que pelos benefícios tributários que oferecem, suas possibilidades de subsistir dependerão da eficiência dos seus serviços de apoio à distribuição e produção, e das economias de aglomeração que consigam gerar. Ademais, cabe observar que, de acordo com um estudo recente da CEPAL (Buitelaar, Padilla e Urrutia, 1999), a indústria “*maquiladora*” que, em geral, se desenvolve nas zonas francas, pode —sob certas condições— promover diversas formas de aprendizagem e progresso técnico. Neste processo cabe destacar a capacidade desta indústria para desenvolver engenharia de controle de qualidade, o que incrementa a possibilidade de incorrer em nichos de produtos mais especializados, com maior geração de valor agregado.

2. A agenda nacional: políticas de encadeamentos e formação de aglomerados produtivos

Uma inserção externa bem-sucedida não é determinada unicamente em termos da participação das exportações no PIB, na dinâmica e na diversificação de seus produtos e no grau de concentração de seus destinos; também deve ser considerada na medida em que o setor exportador se integra ao sistema produtivo nacional e contribui à homogeneização progressiva da produtividade do conjunto da economia. Nas economias da região, a coincidência de altos ritmos de crescimento exportador com um baixo dinamismo global é um sintoma de que a debilidade dos encadeamentos entre os setores dinâmicos —associados à atividade exportadora e ao investimento estrangeiro, entre outros fatores— e o conjunto da atividade produtiva tem tido efeitos macroeconômicos adversos. Em vários estudos da CEPAL se indica, por outro lado, que a produtividade total dos fatores não tem aumentado ao ritmo que seria necessário para reduzir a brecha de produtividade em relação ao mundo desenvolvido (CEPAL, 2001a; Katz, 2000). Além disso, a simultaneidade da modernização acelerada de alguns setores e empresas com o incremento da informalidade trabalhista é sinal inequívoco de crescentes problemas de heterogeneidade estrutural, ou seja, de situações nas que coexistem empresas, setores sociais e regiões com níveis de produtividade muito díspares (CEPAL, 2000a).

¹¹ A montagem de vestuário, por exemplo, gera aproximadamente um milhão de empregos diretos nos países da Bacia do Caribe, incluindo o México.

Com base no exposto anteriormente se conclui que os esforços para sustentar o desenvolvimento exportador devem ser complementados com políticas que permitam ampliar os encadeamentos nacionais e regionais das atividades orientadas ao mercado mundial. Na literatura econômica os especialistas concordam que os mecanismos de mercado não produzem, por si mesmos, efeitos difusores ou de transbordamento (*spillovers*) das atividades exportadoras e vinculadas ao investimento estrangeiro para os setores menos dinâmicos (Baldwin, 1956). Em consequência, são necessárias políticas e instituições que ponham em ação ou acelerem, conforme seja o caso, os impulsos que as empresas mais integradas à economia mundial podem exercer sobre o conjunto da atividade econômica. Estas políticas destinadas a criar mais e melhores encadeamentos produtivos devem basear-se em quatro linhas de ação complementárias: o desenvolvimento das empresas de apoio (encadeamentos para trás), a progressão na cadeia de valor (encadeamentos para frente), o fomento de diversas modalidades de associação entre empresas e a disponibilidade de serviços logísticos que as empresas possam contratar externamente.

O primeiro exige negociar com as grandes empresas e em particular, com as transnacionais, para que fomentem a atividade de empresas de apoio que permitam aumentar o conteúdo local de insumos, peças e componentes incorporados nos bens finais de exportação e criar, assim, encadeamentos para trás. Esta possibilidade está presente em vários dos sistemas internacionais de produção integrada (nas indústrias automotriz, eletrônica e aeronáutica, entre outras). Alguns exemplos recentes permitem ilustrar o poder destas iniciativas. Os principais fabricantes de aviões (Boeing Corporation, General Dynamics Corporation, Honeywell Aerospace, General Electric Aircraft Engines) anunciaram a decisão de converter o México em base de fabricação e montagem das partes de seus diferentes modelos e, com tal fim, organizaram visitas de seus fornecedores a distintos parques industriais desse país. No Brasil, os terminais automotriz da General Motors, em Gravataí, e da Volkswagen e Renault, no Paraná, se instalaram de maneira simultânea com suas empresas fornecedoras porque sua organização produtiva exige que as peças e componentes dos veículos que produzem se abasteçam como sistemas integrados. No Peru, as compras nacionais da indústria mineira se concentram no abastecimento de energia e nos serviços de engenharia, construção e medição de impacto ambiental. Contudo existe um considerável potencial para incrementar o abastecimento local na medida em que as empresas peruanas melhorem a qualidade e o custo de seus produtos para cumprir com os requisitos da indústria mineira de grande escala (CNUCED, 2001). A indústria turística —de particular importância para os países da Bacia do Caribe, mas também com potencial crescente para outros países— oferece também importantes possibilidades para ampliar a oferta nacional dos insumos exigidos por esta atividade, oferta que em muitos casos é surpreendentemente baixa. Com certeza, o êxito de todas estas ações dependerá dos programas de desenvolvimento de fornecedores que os governos e o setor privado consigam por em prática, e da qualidade, oportunidade e confiabilidade que permitam garantir.

As ações assinaladas dão ênfase ao fortalecimento dos encadeamentos para trás do bem exportado, mas também é possível fomentar o desenvolvimento de encadeamentos para frente, de acordo com a já clássica distinção de Hirschmann (1958). Estas iniciativas são críticas para progredir na cadeia de valor que se origina —em especial, mas não exclusivamente— a partir da exploração dos recursos naturais. Estas ações podem ser particularmente relevantes para os países sul-americanos, pois, como visto, são exportadores de recursos naturais e de manufaturados baseados nelas. Entretanto, na maioria dos casos ainda resta um longo caminho a percorrer em cada uma dessas cadeias de valor para chegar à exportação de bens com maior elaboração e conteúdo tecnológico nas indústrias de alimentos, madeira e papel, petróleo e derivados e de mineração. Estas ações são aplicáveis também às atividades de montagem, já que neste caso seria possível evoluir a produtos mais complexos, como parece estar ocorrendo na experiência mexicana. A indústria turística oferece igualmente a possibilidade de progredir desde a oferta hoteleira à organização de pacotes turísticos, atividades de lazer e culturais e sistemas de tempo compartilhado.

Os maiores encadeamentos, de um ou outro tipo, podem ser promovidos através de diversos esquemas de associação empresarial, entre os quais figuram três tipos fundamentais: os que se estabelecem entre grandes empresas (*joint ventures*), entre uma empresa grande e várias pequenas sob o sistema de licenças e concessões exclusivas (*licencing e franchising*) e os que integram a várias pequenas e médias empresas. No primeiro caso se trata, essencialmente, de que duas ou mais empresas compartilhem ativos, que podem compreender a tecnologia de processos ou produtos de uma transnacional e o conhecimento dos mercados locais e o acesso a eles pelas empresas nacionais. Outro exemplo é a possibilidade de que empresas de diferentes países que possuam ativos complementários estabeleçam acordos de associação no âmbito dos processos de integração sub-regional, com a finalidade de ganhar mercados em outros países. O fundamental do segundo tipo de associação, isto é, entre uma empresa grande e várias pequenas, é integrar todas elas a uma base comum de padrões técnicos, normas de controle de qualidade e práticas comerciais e de gestão. Alguns exemplos neste sentido são os programas de desenvolvimento de fornecedores e as operações sob licença ou representação. O caso da negociação entre a Costa Rica e a empresa transnacional Intel é interessante, já que a modernização dos fornecedores locais e sua integração à rede da empresa foi um requisito-chave. Isto pôde ser cumprido, entre outras razões, porque o Governo e a Câmara da Indústria da Costa Rica, junto com outras instituições nacionais, já vinham realizando uma série de programas destinados a capacitar as pequenas e médias empresas em aspectos tecnológicos, comerciais e de gestão que lhes permitissem integrar-se às cadeias produtivas das grandes empresas, tanto nacionais como estrangeiras. Por último, as associações entre as pequenas e médias empresas têm como propósito compartilhar informação, recursos, mercados ou serviços de apoio que possibilitem uma articulação eficaz de capacidades e conhecimentos, geralmente com o respaldo de uma estrutura institucional local (por exemplo, distritos industriais).

O último mecanismo para fomentar os encadeamentos é o desenvolvimento de serviços logísticos, de controle de qualidade, comercialização e consultoria técnica, englobados no conceito genérico de serviços às empresas. Na região há algumas evidências que permitem observar o potencial destes encadeamentos, a partir da contratação de serviços fora da empresa (*outsourcing*). Assim, a evolução do produto bruto geográfico da cidade de Buenos Aires revela um notável crescimento de serviços informáticos e atividades conexas, de criação e desenvolvimento de engenharia e outros serviços às empresas que, em conjunto, geraram em 2000 cerca de 13% do emprego e 11% do valor agregado da cidade (CEPAL, 2000e). No Brasil, o estado de São Paulo é o principal pólo tecnológico e de serviços. Uma pesquisa recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que não inclui as instituições financeiras, mostra que as empresas que operam prestando serviços especializados a outras empresas registram vendas anuais por mais de US\$ 13 bilhões de dólares e empregam quase um milhão de pessoas (IBGE, 2002). No Chile, os resultados de uma pesquisa às empresas consultoras de engenharia indicam que estas respondem à demandas provenientes dos setores de produção que fazem uso intensivo de recursos naturais. Por exemplo, na indústria vitivinícola, estas empresas prestam serviços de codificação e controle de qualidade, de criação e execução de projetos de vinificação, de controle sanitário, de soluções de purificação e tratamentos de água e de construção de instalações produtivas, entre outros (Acosta, 2002).

O desenvolvimento de encadeamentos produtivos tem uma dimensão espacial particular: a formação de aglomerados produtivos (*clusters*). Habitualmente se entende por aglomerado produtivo uma concentração setorial, geográfica ou ambas, de empresas que realizam as mesmas atividades ou atividades estreitamente vinculadas, com economias externas importantes e acumulativas, de aglomeração e de especialização, mais a possibilidade de realizar ações conjuntas

em busca de maior eficiência coletiva. Existem vários exemplos de aglomerados produtivos maduros no mundo¹² e também de alguns incipientes na América Latina e no Caribe. Entre estes últimos, cabe destacar o que se configurou em torno da indústria de calçados em Novo Hamburgo (Brasil), o complexo das oleaginosas na Argentina e os estruturados em torno ao cobre no Chile, a indústria siderúrgica no Brasil, e a florestal no Brasil e no Chile.¹³

Em todas as etapas dos aglomerados produtivos, as políticas públicas bem concebidas são determinantes para estimular a interação entre empresas, melhorar o funcionamento dos mercados e fortalecer a capacidade de aprendizagem, pesquisa e inovação tecnológica. As principais linhas de ação destas políticas são: i) empreender, em conjunto com o setor privado, exercícios de planejamento estratégico para analisar o potencial de desenvolvimento das atividades de abastecimento de insumos e equipamentos, das indústrias de processamento de crescente complexidade e dos serviços conexos, em particular os de engenharia e consultoria; ii) identificar as atividades do aglomerado produtivo que mais requeiram investimento estrangeiro —pelo vanguardismo de sua tecnologia, por sua necessidade de acesso aos mercados internacionais, ou pelos montantes demandados—, e centrar os esforços nacionais no objetivo de atrair as empresas transnacionais mais idôneas (*targeting*); iii) determinar quais são as tecnologias matrizes imprescindíveis para desenvolver os complexos produtivos e fomentar seu domínio e posição de vanguarda local mediante políticas seletivas que promovam a pesquisa e desenvolvimento, assim como facilitar a atualização e adaptação tecnológica através de missões ao exterior, promoção de licenças e empresas conjuntas (*joint ventures*); e iv) estabelecer as necessidades de infra-estrutura do aglomerado, a curto, médio e longo prazo, sobretudo nas áreas de maior responsabilidade e interesse públicos, tais como infra-estrutura física, científica e tecnológica, e dotação de recursos humanos (especialmente técnicos de nível médio, técnicos especializados e profissionais) (Ramos, 1998).

3. A agenda regional

A grande vulnerabilidade revelada pelos acordos regionais frente às crises que se abateram sobre as economias sul-americanas em anos recentes é, sem dúvida, preocupante. Isto significa que na agenda da integração se deverá abordar decididamente os temas que vêm sendo debatidos em torno da chamada arquitetura financeira internacional, sem esquecer os que são específicos da integração produtiva e comercial. Dos temas em questão, só um, o da coordenação das políticas macroeconômicas, tem começado a formar parte das agendas dos processos de integração (CEPAL, 2002). As dificuldades deste processo se manifestaram claramente em um quarto de século de experiências dos países europeus. É evidente que, apesar de haver visões muito otimistas sobre o tema (fala-se inclusive de moedas sub-regionais comuns), os objetivos no curto prazo têm que ser modestos. Como metas imediatas deve-se fixar a harmonização das regras fiscais e o estabelecimento de mecanismos de debate das políticas monetárias (que talvez, com o tempo, poderiam ser de vigilância mútua).

Por outro lado, o comércio intra-regional tem demonstrado que os acordos de integração com vistas a criar mercados regionais mais conectados, que permitam às empresas localizadas no espaço regional aproveitar economias de escala, podem ser um importante instrumento para fomentar a diversificação das exportações. É amplamente reconhecida a importância dos mercados regionais

¹² Entre os de maior êxito figuram os distritos industriais de Emilia Romagna (Itália) e Baden Wurttemberg (Alemanha), Silicon Valley e a Rota 128 (Estados Unidos), a nova indústria de computadores na Irlanda, de eletrônica na Escócia, de eletrônica e programas de computação em Bangalore (Índia), de instrumentos cirúrgicos simples em Sialkot (Paquistão) e de microeletrônica no Hsinchu Science Park, na província chinesa de Taiwan.

¹³ A CEPAL vem desenvolvendo desde 1997 um programa de pesquisa e cooperação técnica dedicado aos aglomerados produtivos configurados em torno de recursos naturais (vide Buitelaar, 2001, e Dirven, 2001).

para aumentar as exportações não-tradicionais, criar diferenciação de produtos e marcas, e produzir bens e serviços com maior valor agregado e mais intensidade de conhecimento. Desta maneira, a curva de aprendizagem construída com base nas experiências dos mercados regionais pode servir como plataforma de lançamento para novos mercados internacionais. As atuais tecnologias e modalidades de organização da produção permitem empreender ações conjuntas, sem serem afligidas pelos problemas dos antigos esquemas de complementação setorial. Estas ações devem formar parte de acordos mais amplos para a integração dos esforços de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, com vistas a criar verdadeiros sistemas regionais de inovação (vide capítulo 7), que sirvam também como mecanismos de transferência de tecnologia aos países de menor desenvolvimento relativo.

No setor agropecuário, os acordos de complementação na área tecnológica e o estabelecimento de normas fitossanitárias seriam a base mínima de uma política comum. No entanto, as dificuldades associadas à assimetria dos esquemas de proteção, devido à existência em vários países de complexos regimes de preços de referência, ressaltam a importância de adotar esquemas comuns para moderar, talvez com base em fundos regionais de estabilização, a transmissão interna dos acentuados ciclos de preços, característicos de alguns produtos agropecuários.

Da mesma forma, deve-se aproveitar as importantes oportunidades que oferece o espaço regional para impulsionar o dinamismo exportador das pequenas e médias empresas. As já mencionadas vantagens dos mercados regionais como plataforma de aprendizagem na atividade exportadora têm particular importância para estas empresas. Os benefícios estão relacionados à acumulação de experiência nas práticas do processo exportador quanto a prazos de entrega, controle de qualidade, recebimento de assistência técnica, comercialização e participação em feiras comerciais, entre outros aspectos. Ademais, o mercado regional, por suas maiores dimensões, oferece às pequenas e médias empresas as distintas escalas de mercado que podem requerer para incrementar a eficiência de sua atividade. O contato com os mercados vizinhos contribui, por sua vez, para melhorar as práticas tecnológicas e de gestão destas empresas, como resultado do intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de uma maior capacidade de adaptação.

Do ponto de vista normativo e institucional, os países que pertencem a um acordo regional tendem a aceitar mais facilmente a inclusão de novos objetivos e temas, assim como a assumir maiores compromissos, do que quando são parte de acordos multilaterais. Além disso, em diversas áreas, o processo regional pode ser mais rápido e produzir resultados mais concretos em termos de comércio e investimento que o processo multilateral. Assim, os acordos regionais podem facilitar a liberalização e a coordenação em áreas que são demasiado complexas para serem negociadas, ou muito difíceis de abordar em foros multilaterais. Por exemplo, as políticas de liberalização e regulamentação da concorrência em áreas sensíveis como as compras governamentais, as medidas *antidumping* e os acordos sobre serviços, podem ser mais viáveis num contexto regional que nos foros globais. Igualmente, o âmbito da integração regional é mais adequado para o debate de temas como o estabelecimento de normas e padrões técnicos. Na América Latina e no Caribe já se observam importantes avanços em muitos destes campos.

Na área da infra-estrutura física (transporte, telecomunicações e energia), é importante desenvolver redes concebidas em função da integração regional e não somente das necessidades nacionais. A Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul (Brasília, 2000) e o Plano Puebla-Panamá, assinado pelos Presidentes do México e dos países do Istmo Centro-Americano em 2001, constituíram passos importantes para a visualização da infra-estrutura como um espaço essencial da integração regional. A construção de oleodutos, gasodutos e redes de transmissão elétrica de caráter regional permitiria um dinâmico incremento do comércio de energia, cujo potencial já se observa em algumas instâncias binacionais. Como foi demonstrado pela experiência recente, os projetos tanto nestas áreas como nas de transporte e comunicações, mobilizam importantes recursos não só

públicos, mas também privados. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, assim como os bancos de desenvolvimento sub-regionais e nacionais, já começaram a outorgar prioridade ao financiamento de projetos desta natureza.

O estabelecimento de normativas harmonizadas em termos de serviços de transporte, juntamente com a adoção de regulamentações alfandegárias mais apropriadas são, além disso, medidas críticas para a facilitação do comércio intra-regional. Por sua vez, a compatibilidade da infra-estrutura e as normativas comuns no setor das telecomunicações são também decisivas para o desenvolvimento de um mercado regional mais ativo das indústrias associadas às tecnologias da informação e das comunicações.

Esta visão da infra-estrutura como um espaço de integração leva à necessidade de valorizar o território de maneira similar. Em termos de desenvolvimento sustentável tem-se aproximado de uma visão deste tipo, neste caso de ecossistemas comuns (o amazônico, o andino, o corredor centro-americano) e bacias hidrográficas compartilhadas. Os planos de desenvolvimento fronteiriço são outro exemplo de mudanças na concepção do território que gera a integração. Contudo, se trata de processos ainda incipientes, cuja importância estratégica apenas se começa a reconhecer.

Dentro do amplo conjunto de normas cuja harmonização regional encerra maior potencial, convém deter-se brevemente nas que regulamentam a concorrência e naquelas relacionadas com a prestação de serviços públicos. No primeiro caso, cabe mencionar que a experiência europeia sugere que, à medida que se integram e consolidam os mercados, uma política de competição comum tem vantagens evidentes sobre as normas de competição desleal incorporadas normalmente nos acordos comerciais e de integração. Este modo de enfocar permite, entre outras coisas, dirigir mais eficazmente as ações das empresas transnacionais que operam nos distintos países.

Esta visão da regulação dos mercados como um espaço para as políticas regionais se aplica com igual vigor aos serviços públicos (em particular, energia e telecomunicações). A forte presença de empresas transnacionais nestes setores em vários países, junto às dificuldades que as autoridades nacionais vêm enfrentando para garantir uma competição efetiva, indicam que a harmonização das normas reguladoras pode desempenhar um papel importante. Em particular, permitiria evitar a arbitragem entre diferentes estruturas normativas e promover a concorrência, não só no âmbito nacional, mas também no sub-regional ou regional.

Por outro lado, a OMC oferece uma rede de normas e disciplinas que outorgam proteção e garantias para a defesa de interesses nacionais legítimos nas relações comerciais. As instâncias sub-regionais e regionais constituem, em tal sentido, espaços críticos para a troca de informação, consolidar posições a respeito das negociações comerciais de caráter hemisférico e global, e respaldar a defesa dos países-membros frente a violações das normas estabelecidas. Os organismos regionais e sub-regionais podem constituir uma via natural para a convergência (coordenação, harmonização e unificação) de critérios a fim de definir regras que, sem violar as normas globais, contemplem os interesses regionais e sub-regionais. Assim, seria possível chegar a um acordo de normas e disciplinas comuns em termos de regulamentação dos serviços, de leis sobre proteção da propriedade intelectual (por exemplo, no conflitivo campo das patentes farmacêuticas) e de medidas para os investimentos relacionados com o comércio.

O progresso em todas as áreas mencionadas exige a construção de uma institucionalidade regional muito mais forte, especialmente em torno dos acordos sub-regionais de integração e, talvez, em espaços mais amplos no futuro. Só assim será possível avançar em temas de coordenação macroeconômica, políticas de competição e de regulação compartilhadas, infra-estrutura física para a integração, e promoção e defesa dos interesses comuns nos processos hemisférico e global. Cabe destacar, ademais, que esta institucionalidade desempenha um papel crítico na proteção dos interesses dos países menores frente aos de sócios maiores dentro dos próprios acordos e, portanto, na confiabilidade dos processos de integração.

4. A agenda internacional

Como parte do processo de globalização, as negociações internacionais em termos de comércio ultrapassaram as disposições convencionais sobre a comercialização de bens através das fronteiras (restrições tarifárias ou quantitativas), cobrindo temas antes tratados exclusivamente no âmbito das políticas nacionais (os serviços, os movimentos internacionais dos fatores produtivos, os sistemas normativos, os padrões ambientais e trabalhistas, entre outros). Em consequência, o tema do acesso aos mercados atualmente tem que ser abordado de maneira mais integral e consistente que no passado, abarcando um conjunto de ações que vai desde as políticas comerciais até as políticas sobre investimento e concorrência. Este enfoque sistêmico exige, portanto, definir e instrumentar políticas apropriadas e harmônicas em diversas frentes, com base em instituições tecnicamente sólidas e operacionalmente versáteis.

Foi assinalado no capítulo 4 que as regras multilaterais têm se orientado para o estabelecimento de uma estrutura normativa uniforme, sob a premissa de que se deve “nivelar o campo de jogo”, sem reconhecer as assimetrias que caracterizam os diferentes atores na economia mundial. Esta perspectiva não só é inadequada, mas também ignora aspectos que foram cruciais para a convergência econômica entre os próprios países desenvolvidos. Para exemplificar, basta recordar a experiência da integração europeia. A incorporação da Espanha, Grécia e Portugal, e a posterior unificação da Alemanha, demonstram que a convergência de padrões normativos e institucionais entre países e regiões tem um custo elevado, que só a ação solidária e redistributiva pode solucionar.

As principais apreensões dos países da América Latina e do Caribe acerca do atual processo de negociações multilaterais são as seguintes: i) as sérias limitações em termos de acesso a mercados em setores que são críticos para o desenvolvimento dos países da região; ii) as restrições impostas pela Rodada Uruguai aos espaços de manobra dos países em desenvolvimento para definir suas próprias políticas; iii) a complexidade dos ajustes institucionais que alguns acordos exigem e que deveriam realizar dentro de períodos de transição bastante breves; iv) a limitada consideração das dificuldades que devem superar para cumprir com as maiores exigências impostas às suas exportações; v) os escassos resultados obtidos, em termos concretos e efetivos, a partir das disposições de tratamento especial e diferenciado contempladas nos acordos da Rodada Uruguai para os países em desenvolvimento; e vi) o temor de que o reconhecimento das legítimas exigências quanto ao direito ao trabalho e à proteção do meio ambiente se transforme em barreiras ao comércio e em obstáculos à uma integração mais equilibrada dos países em desenvolvimento aos mercados mundiais.

A superação destes problemas exige que se reconheça aos países em desenvolvimento o uso legítimo de um conjunto de instrumentos de política que são imprescindíveis para melhorar sua inserção na economia global. Isto significa que se devem ser mantidos seus espaços de manobra para elaborar e instrumentar políticas de investimento e diversificação produtiva que lhes permitam aproveitar melhor as oportunidades oferecidas pelos mercados internacionais. O interesse negociador dos países da América Latina e do Caribe se centra, portanto, em dois conjuntos de temas básicos, relacionados, porém distintos em sua natureza. Estão, de um lado, os temas de acesso a mercados, que são basicamente estáticos, pois se referem aos mercados que correspondem à atual estrutura produtiva e exportadora. De outro lado, aqueles relacionados com os “espaços de políticas” que permitem o uso de instrumentos para diversificar seus padrões de comércio e inserir-se nos segmentos dinâmicos da economia global.¹⁴

¹⁴ Em 1998, o Governo da Venezuela sugeriu que vários temas tratados em certos acordos, como os referentes a medidas de investimento relacionadas com o comércio e aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio, deveriam integrar-se numa estrutura multilateral sobre investimentos, que seria mais amplo que um acordo multilateral sobre proteção de investimentos estrangeiros (“Espacio de las Políticas de Desarrollo en las Negociaciones del Milenio”, non-paper da Venezuela, Ginebra, 22 de dezembro de 1998).

A inclusão da dimensão do desenvolvimento nas negociações comerciais deve expressar-se, portanto, não só na abertura de mercados críticos para os países em desenvolvimento, mas também no compromisso concreto da comunidade internacional de criar um ambiente propício à configuração de estruturas produtivas mais dinâmicas, que possibilitem uma melhor inserção internacional. Neste sentido, cabe assinalar que nas atividades preparatórias da quarta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, realizada em Doha (Catar), em novembro de 2001, os países em desenvolvimento conseguiram unificar posições a fim de exigir que as regras multilaterais oferecessem as oportunidades necessárias para diversificar suas estruturas produtivas e diminuir a vulnerabilidade externa de suas economias.¹⁵ Esta posição foi legitimada no mandato negociador que finalmente se aprovou nesta reunião, e deve constituir-se na base para dar conteúdo real e efetivo ao conceito de “tratamento especial e diferenciado”.

Isto requer que as negociações levem a compromissos explícitos e exigíveis a favor dos países em desenvolvimento, tanto em relação aos temas novos como aos antigos: liberalizar o comércio dos produtos agrícolas, o que implica reduzir os atuais níveis de proteção, eliminar gradualmente o sistema de “tarifas-quota” aplicado aos produtos agrícolas (que na prática funciona mais como uma restrição quantitativa que como uma tarifa), suprimir os subsídios à exportação e reduzir de maneira substancial os subsídios à produção agrícola nos países desenvolvidos; acelerar a redução das barreiras ao comércio de manufaturados que existem nos países industrializados, em particular no caso daqueles com alta intensidade de mão-de-obra, como têxteis e confecções, assim como das travas que limitam o desenvolvimento de encadeamentos para frente das atividades com uso intensivo de recursos naturais, devido ao escalonamento tarifário; fortalecer as normas e disciplinas da OMC, com o fim de impedir abusos, em particular com respeito à medidas *antidumping*; evitar que as normas de caráter técnico, incluídas as sanitárias e fitossanitárias, se convertam em obstáculos ao comércio; e liberalizar o comércio daqueles serviços cuja exportação oferece um interesse especial para os países em desenvolvimento, o que exige abordar, como parte destas negociações, a migração de mão-de-obra, para estabelecer normas que regulamentem o emprego de curto prazo fora do país.

No âmbito das negociações econômicas globais, tanto comerciais como financeiras, os países em desenvolvimento devem insistir na necessidade do reconhecimento de um tratamento especial e diferenciado, que lhes permita acelerar seu ritmo de desenvolvimento. É particularmente importante consolidar os avanços já alcançados nos diversos acordos internacionais em relação a este tema, e impedir qualquer retrocesso. Na prática, o tratamento especial e diferenciado aplicado à questões comerciais contém dois elementos essenciais: por um lado, as melhoras não recíprocas no acesso das exportações dos países em desenvolvimento aos mercados dos países industrializados; e por outro, a flexibilidade e a arbitrariedade das políticas dos países em desenvolvimento em relação a seus próprios mercados.

Isto significa que nas negociações deverá ser garantido, em primeiro lugar, que os países industrializados concedam acesso significativo aos setores e modalidades de fornecimento identificados como de interesse exportador para os países em desenvolvimento; segundo, que os países industrializados concentrem suas exigências aos países em desenvolvimento só nos setores e

¹⁵ As propostas sobre temas específicos feitas pelos países em desenvolvimento revelam interesses como os seguintes: aumentar sua participação no sistema de comércio e na institucionalidade que o regulamenta; conservar maior flexibilidade no cumprimento dos compromissos; assegurar o acesso a mercados para bens e serviços —setores e modos— de seu interesse, e conservar ou ampliar as condições para aplicar políticas de desenvolvimento. Por outro lado, têm mostrado interesse no aperfeiçoamento da institucionalidade multilateral no que se refere à facilidades de participação, transparência e solução de controvérsias. Também têm promovido o fortalecimento de algumas disciplinas, cuja aplicação em sua opinião, lhes tem resultado particularmente onerosa, como no caso das medidas *antidumping*. Finalmente, estes países têm se mostrado reticentes no envolvimento em negociações sobre novos temas —investimentos e competição, em particular— sem haver antes resolvido as dificuldades apresentadas pela aplicação dos acordos da Rodada Uruguai (ver CEPAL, 2002).

tipos de transações que estes últimos tenham decidido liberalizar; terceiro, que os países industrializados não insistam na remoção das condições que cada país em desenvolvimento tenha anexado a seus compromissos. Por último, a fim de garantir aos países em desenvolvimento o exercício do direito de implantar políticas destinadas a fortalecer seus próprios setores de serviços e alcançar os objetivos de suas políticas nacionais, as medidas adotadas bem como as normas que as amparem deverão continuar sendo guiadas exclusivamente por regulamentação nacional. (artigo VI do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços). À este respeito, as Diretrizes e Procedimentos para as Negociações sobre o Comércio de Serviços parecem confirmar o sentimento de muitos países em desenvolvimento no sentido de que poderiam representar um avanço para sua posição negociadora. Nestas Diretrizes se estabeleceu que o Conselho do Comércio de Serviços deve sugerir as formas e os meios para garantir a ampliação da participação dos países em desenvolvimento no comércio de serviços.¹⁶

O tratamento especial e diferenciado deve materializar-se, finalmente, no direito dos países em desenvolvimento a regulamentar suas atividades econômicas buscando objetivos de desenvolvimento, a manter algumas barreiras ao comércio e a propiciar apoio adequado às empresas nacionais. De acordo com a análise apresentada nas duas seções anteriores, dentro destas margens de flexibilidade, os mais críticos são aqueles cuja finalidade é facilitar a adoção de políticas integrais de fomento das exportações com vistas a garantir a diversificação da oferta exportável e dos mercados de destino, assim como de políticas voltadas a melhorar os encadeamentos produtivos nacionais e regionais das atividades mais estreitamente vinculadas aos mercados internacionais.

No que diz respeito aos aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio, é necessário evitar que se convertam num obstáculo à transferência de nova tecnologia ou em custos indevidos desta para os países em desenvolvimento, assim como em um instrumento efetivo para a proteção de temas nos quais os países em desenvolvimento têm um alto interesse, como o conhecimento tradicional e sua riqueza biológica (vide, a respeito, o capítulo 7). Por outro lado, os países da região devem analisar criticamente os custos e benefícios de negociar temas novos —investimentos e competição, em particular— sem haver resolvido antes as dificuldades relativas à aplicação dos acordos da Rodada Uruguai. Neste sentido, ainda avaliando os elementos positivos das negociações sobre tais temas, não é evidente que a Organização Mundial do Comércio seja a entidade mais apropriada para avançar nestes campos da cooperação internacional (vide capítulo 4).

Em termos de comércio de bens e serviços, os acordos multilaterais se conjugam na América Latina e no Caribe com vários processos de negociação com países industrializados realizados na região. Entre eles se destaca por sua importância intrínseca, assim como pela recente aceleração das negociações, a iniciativa para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A agenda de negociação é ampla e diversa, já que abarca desde temas tradicionais, como o do acesso aos mercados de bens, até o comércio de serviços e a proteção da propriedade intelectual, entre outros. As negociações procuram ser congruentes com as regras e disciplinas da Organização Mundial do Comércio, as quais deverão ser melhoradas quando seja possível e apropriado. Por outro lado, certos temas, como as políticas sobre investimentos e competição, transcendem este âmbito.

¹⁶ O parágrafo 2 da seção I parece ser de particular interesse: objetivos e princípios das Diretrizes e Procedimentos para as negociações sobre o comércio de Serviços, no qual se indica que “As negociações estarão destinadas a incrementar a participação dos países em desenvolvimento no comércio de serviços.” Assim, no parágrafo 3 da mesma seção se estabelece que “O processo de liberalização será realizado respeitando devidamente os objetivos das políticas nacionais, o nível de desenvolvimento e o tamanho das economias de cada Membro, tanto em geral como nos distintos setores. Deverá dar-se a devida consideração às necessidades dos fornecedores de serviços pequenos e médios, em particular os dos países em desenvolvimento.” Vide (OMC, 2001).

As disciplinas da ALCA obrigarão a criar, e em outros casos a reformar, as regras e as instituições nacionais que governam a proteção da propriedade intelectual, a elaboração e administração de padrões e a elaboração e a implementação das políticas sobre competição, entre várias outras. A adoção de disciplinas comuns pode reforçar os processos nacionais de reforma em benefício dos países. No entanto, também implica importantes opções de política, sobretudo no caso dos países de menor desenvolvimento relativo. Por exemplo, as restrições para estabelecer requisitos de conteúdo local e de incorporação tecnológica podem invalidar o uso destas políticas para promover a diversificação da economia e das exportações. Da mesma forma a liberalização dos serviços financeiros pode atentar contra o cuidado apropriado da volatilidade da conta de capitais e, por esta via, acentuar a vulnerabilidade de muitos países frente aos ciclos financeiros, com os conhecidos efeitos sobre a sustentabilidade dos fluxos comerciais.

No caso de muitos países da América Latina e do Caribe, a obtenção de benefícios derivados do maior acesso aos mercados e da liberalização do comércio dependerá da possibilidade de implantar políticas ativas de apoio à competitividade sistêmica para favorecer a expansão das exportações. Ademais, a diversificação destas últimas para produtos com maior valor agregado e conteúdo tecnológico e a ampliação de seus encadeamentos ao conjunto da atividade produtiva, são essenciais para que essa maior capacidade exportadora se traduza em crescimento econômico. De maneira complementar, serão necessários mecanismos que permitam, por um lado, reestruturar empresas e, eventualmente, setores não competitivos e, por outro, viabilizar a participação das pequenas e médias empresas nos fluxos do comércio hemisférico. De fato, é fundamental que as novas regras e instituições comecem por reconhecer as assimetrias entre países. Só assim será possível fortalecer as frágeis estruturas produtivas de muitas nações da América Latina e do Caribe e, ao mesmo tempo, promover novas vantagens comparativas que sejam sustentáveis e dinâmicas.

Deve-se ressaltar, por último, que o livre comércio não é, por si só, suficiente para garantir uma convergência dos níveis de desenvolvimento no âmbito de um processo tão complexo como o da ALCA. Para isso são imprescindíveis, como assinalado no capítulo 4, dois elementos adicionais: a maior mobilidade internacional da mão-de-obra, e a transferência de recursos das regiões mais adiantadas às mais atrasadas, com o propósito explícito de garantir a convergência dos níveis de desenvolvimento. Estes elementos foram, ademais, fundamentais no processo de integração mais bem-sucedido que o mundo já conheceu: a União Européia.



Capítulo 7

Fortalecimento dos sistemas de inovação e o desenvolvimento tecnológico

Os processos de estabilização macroeconômica e de liberalização foram percebidos pela maioria dos mentores de política econômica como condição suficiente para captar e absorver localmente os benefícios da liberalização dos fluxos de comércio, investimento e tecnologia. Todavia, fora o êxito que os países demonstram em algumas dimensões da estabilização macroeconômica, a mudança do regime de incentivos que ocorreu nas últimas duas décadas não gerou comportamentos inteiramente satisfatórios no que diz respeito à criação de capacidades tecnológicas no plano nacional e redução da brecha de produtividade em relação às economias mais desenvolvidas. Além disso, também se observa na região uma defasagem na capacidade de adotar e difundir novos paradigmas tecnológicos como a tecnologia da informação, a biotecnologia e a engenharia genética. Estes resultados se evidenciam ao observarmos as transformações que sofreram os sistemas de inovação na América Latina e no Caribe.

O presente capítulo analisa tais transformações e considera os desafios estratégicos que os países da região enfrentam para conseguir um desenvolvimento tecnológico sustentado sobre o qual possam basear sua competitividade sistêmica e promover o ingresso de seus aparatos produtivos na era digital. A primeira seção delinea sucintamente o âmbito conceptual em que se localiza a análise do desenvolvimento tecnológico. A segunda descreve brevemente a evolução e a configuração atual dos sistemas nacionais de inovação da região, destacando as principais mudanças provocadas pela abertura externa e a globalização, assim como a magnitude dos gastos em ciência e tecnologia em que incorrem os países. A terceira traça o panorama da região no que diz respeito às tecnologias da informação e às telecomunicações e as capacidades necessárias para informatizar as atividades produtivas e participar em redes globais. A quarta examina a estrutura normativa que regulamenta os direitos de propriedade no âmbito regional e global e as alternativas que oferece ao desenvolvimento da capacidade tecnológica local. A quinta seção se concentra em: estabelecer diretrizes de políticas ativas para fortalecer os sistemas de inovação (nacionais, mas também locais e regionais), no âmbito de estratégias de competitividade e desenvolvimento tecnológico; promover a incorporação de tecnologias da informação; e proteger a propriedade intelectual de forma consistente com essas estratégias.

I. Os sistemas de inovação e o desenvolvimento tecnológico

As empresas respondem a sinais provenientes do ambiente em que atua para adquirir e adaptar tecnologia e melhorá-la no tempo, com o propósito de construir suas capacidades tecnológicas e vantagens competitivas. Nestas decisões influem a estrutura de incentivos, os mercados de fatores e recursos (capacidades, capital, tecnologia, fornecedores) e as instituições (de ensino e capacitação, tecnológicas, financeiras, etc.) com as quais interatuam as empresas. Por esta razão, a inovação é um *processo interativo*, vinculando agentes que se desempenham conforme os incentivos provenientes do mercado, como as empresas, com outras instituições que atuam de acordo com estratégias e regras que não respondem aos mecanismos de mercado. O conjunto de agentes, instituições e normas no qual se apóiam os processos de incorporação de tecnologia é denominado *sistema de inovação* —geralmente sistemas *nacionais* de inovação—, que determina o ritmo de geração, adaptação, aquisição e difusão de conhecimentos tecnológicos em todas as atividades produtivas (Nelson, 1988; CEPAL, 1996b).

Segundo este enfoque, considera-se que os principais componentes de um sistema nacional de inovação se apresentam e estão articulados em três níveis diferentes e que cada um deles oferece um âmbito distinto para elaborar e promover as políticas econômicas (Freeman, 1987; Nelson, 1993; Cimoli e Dosi, 1995). Em primeiro lugar, as empresas e o sistema produtivo são um recipiente crucial (embora não exclusivo) de conhecimentos, que em boa medida estão incorporados a rotinas operacionais e com o passar do tempo sofrem modificações segundo regras de conduta e estratégias de maior nível (atividades de pesquisa, decisões de integração vertical e diversificação horizontal, etc.). Em segundo lugar, as próprias empresas se vinculam com outras —através de redes—, assim como com instituições sem fins lucrativos, organismos do setor público, universidades e organizações dedicadas ao fomento das atividades produtivas. Estas redes e as políticas dedicadas a melhorar o contexto em que se desenvolvem as atividades científicas e tecnológicas cumprem um papel fundamental para as empresas, ao fortalecer ou restringir as oportunidades de melhorar suas capacidades tecnológicas. Por último, no âmbito mais amplo do país, as ações no nível microeconômico são realizadas dentro de redes, onde se produz o conjunto de efeitos macroeconômicos, relações sociais, regras e restrições políticas.

A geração e a adoção de tecnologia —e a conseqüente obtenção e melhoramento da competitividade internacional— constituem assim *processos de caráter sistêmico*, já que o desempenho do sistema de inovação depende de um conjunto de sinergias e externalidades de

diversas classes, além das reações maximizadoras das empresas frente às mudanças de incentivos. Nesta visão, as oportunidades e os obstáculos tecnológicos, as experiências e habilidades adquiridas pelos diferentes agentes do sistema de inovação que fluem através deste de uma atividade econômica a outra, estabelecem um contexto específico para cada país ou região, que faz com que qualquer conjunto de incentivos econômicos gere diferentes estímulos e restrições à inovação. Na medida e nos casos em que a divergência entre os incentivos econômicos e o estímulo à inovação representado pelas externalidades for significativa, a destinação de recursos das empresas à inovação baseada no sistema de preços será subótima.

Em suma, as empresas respondem apropriadamente aos desafios da competitividade se trabalham em mercados eficientes e com sólidos vínculos a redes dinâmicas com instituições vigorosas. Nos países em desenvolvimento, além das consideráveis falhas de informação e externalidades que impedem uma resposta adequada a esses desafios, muitos dos mercados e instituições que rodeiam as empresas são deficientes ou inexistentes. Mas também as empresas fornecedoras e de serviços básicos costumam ser afetadas pelos fatores que conduzem a uma insuficiência de capacidade tecnológica e que representam falta de competitividade.

No campo do conhecimento científico-tecnológico existem problemas de incertezas e de imperfeição do sistema de preços que fazem com que os mecanismos de mercado não funcionem suficientemente bem para propiciar uma distribuição socialmente ótima de recursos para a geração e difusão deste bem escasso. É justamente por isso que os países desenvolvidos adotam uma atitude proativa nesta matéria, facilitando a patenteação privada de pesquisa universitária realizada com recursos públicos, subsidiando programas de pesquisa básica e aplicada em campos como as tecnologias da informação e das comunicações (TIC) ou o genoma humano, canalizando compras do setor público para firmas de maior dinamismo tecnológico, etc.

A história do mundo hoje desenvolvido mostra, assim, que em múltiplos campos da atividade produtiva foi o setor público que inicialmente assumiu uma atitude proativa de liderança, fomentando o desenvolvimento de uma rede de pesquisa básica e aplicada, assim como criando uma extensa lista de instituições encarregadas de dinamizar o comportamento tecnológico do setor privado. Isso claramente ocorreu na agricultura, no mundo da energia atômica, no das telecomunicações (chegando até o desenvolvimento da Internet), no amplo espectro de disciplinas da saúde (incluindo o recente desenvolvimento do genoma humano), nas indústrias da defesa e muitas outras. Isto ocorre, ainda, em áreas altamente sensíveis para a competitividade internacional, nas quais os governos dos países desenvolvidos põem especial zelo em construir a base de instituições e capacidades tecnológicas nacionais sobre a qual o setor privado possa consolidar sua inserção competitiva internacional.

Na América Latina e no Caribe, a transição para economias mais abertas, desregulamentadas e privatizadas implica um profundo processo de transformação dos sistemas de inovação estabelecidos na etapa de crescimento liderado pelo Estado. Vários estudos recentes revelam que a escassez de bens públicos e instituições capazes de promover a criação de vantagens comparativas dinâmicas baseadas no conhecimento é um dos fatores que explica por que os sistemas de inovação da região não facilitaram a acumulação e difusão de capacidades tecnológicas. Este processo de transição inibiu as interações entre os três componentes mencionados e, portanto, a capacidade tecnológica nacional. As atividades de desenvolvimento de redes nacionais não contaram com suficiente apoio em termos das vinculações entre os diferentes agentes do sistema de inovação. Em outras palavras, o sistema de produção modernizou uma pequena parte da economia, devido aos efeitos derivados da abertura; não obstante, este processo não foi acompanhado de um esforço adequado para estimular a criação de redes nacionais, tais como um sistema de vinculações com instituições criadoras e difusoras de conhecimento que operem fora do mercado, uma cultura empresarial e instituições que facilitem a interação das empresas.

II. A evolução dos sistemas de inovação

1. Os sistemas de inovação na etapa de industrialização liderada pelo Estado

Durante a etapa da industrialização liderada pelo Estado se desenvolveu e difundiu na região um vasto universo de empresas e institutos públicos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) produtores de bens e serviços. Na grande maioria dos países o setor público se encarregou da provisão de serviços de telecomunicações, energia e transporte, entre outros, ao mesmo tempo em que desenvolveu e ampliou os sistemas públicos de educação e saúde. Através deste processo se criou uma enorme gama de institutos e laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, dotados de equipamento, pessoal qualificado e orçamentos para apoiar as tarefas diretamente vinculadas à produção de bens e serviços. Também os bancos oficiais de desenvolvimento contribuíram para a tarefa de expandir a infra-estrutura produtiva e tecnológica. Em geral, podemos dizer que durante este período prevaleceu um modelo de “oferta” institucional difundida e sustentada (Katz, 1987).

Diversos estudos documentam o importante papel tecnológico que o setor público cumpriu durante esses anos nos diversos países, criando a infra-estrutura tecnológica, formando recursos humanos e exercendo tarefas de extensão tecnológica na agricultura, contribuindo por todas estas vias para o desenvolvimento de uma cultura inovadora e tecnológica altamente idiossincrásica. Longe de proporcionar uma imagem de fracasso, muitos estudos manifestam o fato de que em várias oportunidades esses projetos deram lugar a programas tecnológicos e produtivos bem-sucedidos e a processos significativos de modernização do aparato produtivo nacional (Katz, 1987; Stumpo, 1998). As exportações industriais adquiriram maior ritmo, muitas vezes refletindo melhoras de produtos e processos localmente concebidas, e também a transferência de tecnologia entre os países da região.

Nesse ambiente, o sistema produtivo desenvolveu suas capacidades e condutas tecnológicas segundo o tipo de empresa e a origem do capital. Um tipo de conduta tecnológica pode ser visto no núcleo de empresários nacionais, entre os quais devemos distinguir dois conjuntos bem diferenciados: por um lado, as pequenas e médias empresas (PME) de capital nacional e, por outro, os grandes conglomerados locais. Por sua vez, as empresas de origem estrangeira se destacaram por manter uma conduta tecnológica ditada pela estratégia e as capacidades de suas matrizes. Vejamos cada caso separadamente.

Já desde a década de 1930 (e, em alguns países, desde antes) e ao amparo da proteção tarifária e do apoio dos bancos de desenvolvimento, surgiu e se desenvolveu na América Latina um extenso número de empresas pequenas e médias de capital nacional —muitas delas de propriedade e gestão familiar— dedicadas à produção de alimentos, têxteis e confecções, calçados, móveis, imprensa, ferramentas, maquinaria agrícola e a indústria da alimentação, entre outras. Apesar de iniciar-se na vida industrial com instalações fabris muitas vezes de caráter quase artesanal, com um desenho de fábrica adequado às circunstâncias específicas, freqüentemente equipadas com maquinaria de segunda mão ou autofabricada e escassos conhecimentos técnicos e de organização da produção, muitas destas empresas conseguiram protagonizar processos bem-sucedidos de crescimento ao longo do tempo, montando suas próprias equipes técnicas, desenvolvendo produtos e processos produtivos inovadores, qualificando seu pessoal e avançando em um caminho de aprendizagem de longo prazo altamente idiossincrásico. Neste caso, a criação de tecnologias de produto e de processo foi iniciada sem um apoio prévio do exterior, além da mera cópia de tecnologia e da capacitação técnica que muitos empresários imigrantes traziam de seus respectivos países de origem.

No caso das grandes empresas e dos grandes conglomerados privados de capital nacional, habitualmente dedicados à produção de bens de consumo e intermediários e à provisão de serviços de infra-estrutura (energia, telecomunicações), podemos identificar outro modelo de comportamento tecnológico. Estas empresas desenvolveram suas capacidades produtivas e tecnológicas naqueles setores considerados estratégicos para a política de industrialização da época. O desenvolvimento de capacidades tecnológicas foi mais notório e implicou desde avanços na montagem e operação de novas instalações produtivas até o estabelecimento de departamentos de engenharia e escritórios de projeto capazes de desenhar e otimizar o uso das instalações. Em não alguns casos, estes avanços foram impulsionados por institutos públicos, que assumiram um grande número de tarefas. Assim, por exemplo, no setor energético e metalúrgico foram criadas empresas estatais e institutos de pesquisa que contavam com abundantes recursos financeiros.

Por sua vez, o capital estrangeiro funcionou desde o começo na América Latina como eixo central da estratégia de crescimento em setores de uso intensivo do conhecimento como automóveis, matérias-primas farmacêuticas, produtos petroquímicos, maquinaria e equipamentos de produção. Mais que imaginar uma estratégia de desenvolvimento baseada em capitais e tecnologia de origem local, os primeiros avanços para a industrialização nesses campos giraram em torno da busca de empresas estrangeiras que desenvolveram os mencionados setores produtivos, contribuindo com o capital e a tecnologia necessários. Isso implica que desde o início partiu-se de desenhos de produto, tecnologias de processo e rotinas de organização da produção de origem estrangeira que era necessário adaptar às condições locais, em lugar basear-se em modelos nacionais. As externalidades originadas pela presença destas empresas foram importantes. Com efeito, os bens de capital e o fluxo de conhecimentos de engenharia, administração e comercialização introduzidos pelas empresas estrangeiras afetaram profundamente a cultura industrial da época, introduzindo hábitos de comportamento trabalhista, normas e padrões de trabalho, pautas de controle de qualidade e formas de subcontratação muitas vezes desconhecidas no meio local (Katz e Ablin, 1985).

Além disso, apesar dos diversos casos em que os esforços tecnológicos do setor público deram lugar a programas bem-sucedidos de desenvolvimento setorial, não podemos deixar de observar que, sob uma perspectiva ampla, os sistemas nacionais de inovação nesta época não chegaram em seu conjunto a se constituir em verdadeiros motores de crescimento, dado seu caráter fragmentado e carente de profundidade. Sem dúvida, embora estes esforços de engenharia tenham possibilitado a abertura e o desenvolvimento de inúmeros novos setores industriais e novos estabelecimentos fabris para substituir importações e exportar, e muitas empresas tenham podido avançar ao longo de sua curva de aprendizagem, é preciso destacar que só em poucas oportunidades se chegou a criar produtos e processos produtivos inovadores em escala mundial.

2. Mudanças nos sistemas de inovação induzidos pela abertura externa e a globalização

No decorrer das duas últimas décadas foram consolidadas mudanças profundas nos sistemas de inovação da região (Cimoli e Katz, 2001). Isso obedece tanto a fenômenos inerciais que vêm da etapa do desenvolvimento liderado pelo Estado como a forças causais mais recentes associadas, por um lado, às reformas estruturais pró-competitivas das últimas décadas e, por outro, à crescente globalização dos processos produtivos em que está imersa a economia mundial.

Segundo diversos estudos recentes da CEPAL, as reformas estruturais provocaram a reestruturação do aparato produtivo regional no sentido da produção de bens e serviços não comercializáveis e da utilização vantagens comparativas estáticas —produção de matérias-primas e indústrias processadoras de recursos naturais nos países do Cone Sul, e montadoras de uso intensivo de mão-de-obra não qualificada, no México e em vários países menores da América Central e do Caribe. Porém fracassaram em criar vantagens comparativas dinâmicas baseadas na aprendizagem e

no conhecimento, que permitissem aumentar o valor agregado das exportações e melhorar a inserção das empresas da região nos mercados mundiais (CEPAL, 2001a; Reinhardt e Peres, 2000; Mortimore e Peres, 2001).

Além disso, o processo de globalização também contribuiu para a transformação dos sistemas de inovação. Do lado do consumo, a globalização ocasiona transformações profundas. Por um lado, elimina os gostos e a seletividade, ao homogeneizar os consumidores em torno de marcas de reconhecimento internacional, mas por outro lado provoca a revalorização de produtos étnicos, artesanias e fabricados em pequena escala. Do lado da produção, os sistemas de inovação dos países da região se transformaram, e tendem a internacionalizar-se devido à maior integração nas redes dos sistemas internacionais de produção integrada (SIPI) manejados em escala planetária por diversas empresas transnacionais. Organizar a produção e o consumo em escala planetária implica aproveitar ao máximo as economias de escala, as vantagens da especialização e as oportunidades de racionalização de custos. Além disso, pressupõe pensar em um consumidor homogêneo que, independentemente de sua cultura ou das circunstâncias específicas de sua situação geográfica, exibe funções de preferência parecidas.

O desenvolvimento destes modelos de organização da produção necessariamente exige reduzir o grau de independência e integração vertical de cada membro do SIPI, diante do fato de que todos devem operar baseando-se num esquema homogêneo de produção, com especificações uniformes e utilizando partes, peças e insumos intermediários adquiridos em qualquer lugar do planeta. Se não fosse assim, desapareceria a possibilidade de intercambiar insumos intermediários em tempo real com os outros membros da rede e diminuiriam as economias de especialização. De forma congruente, também se observa o aumento da aquisição de licenças internacionais e o acesso a desenhos de produto e tecnologias de processo de origem externa, incentivados pelo aumento do número de firmas que operam em linha com suas matrizes ou empresas licenciadoras do exterior. Tudo isto consolidou novos modelos de organização da produção, ao mesmo tempo em que se modificou radicalmente o padrão que rege os processos de acumulação tecnológica e as relações entre os atores que fazem parte dos sistemas de inovação (Cimoli e Katz, 2001; Katz e Stumpo, 2001).

Uma vez que planejar e organizar a produção e o consumo em escala planetária implica operar em lugares distintos, é claro que o âmbito institucional —os direitos sobre patentes, a legislação tributária ou tarifária, as regulamentações ambientais, etc.— não deverá diferir excessivamente de um país a outro, para que um empresário global se sinta cômodo ao escolher o lugar onde localizar os diversos setores do sistema produtivo. Em outras palavras, o modelo envolve uma pressão endógena para a homogeneização institucional, ainda que isso não necessariamente tenha que ser compatível com o interesse nacional de cada um dos países que integram um SIPI. Os exemplos abundam e a crescente pressão que os países em desenvolvimento estão sofrendo por parte dos países desenvolvidos para “nivelar o campo de jogo” normativo —como hoje se denomina a eliminação das idiossincrasias nacionais em favor de um funcionamento mais uniforme de uma estrutura produtiva transnacionalizada— constitui evidência clara de que a globalização deixa um menor grau de liberdade aos governos nacionais. Isto não significa, porém, que esses graus de liberdade tenham desaparecido por completo; na verdade, as novas regras do jogo parecem consistir em saber identificá-los e aproveitá-los.

Como parte deste processo, houve uma convergência no sentido de leis de propriedade intelectual semelhantes às de países desenvolvidos, que protegem os direitos intelectuais sobre os programas eletrônicos, ou que regulamentam a vigência nacional de marcas, nomes de domínio, registros de denominação geográfica, etc. Isso implica um processo gradual de uniformização institucional, que se vem acelerando em anos recentes, após o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (ADPIC) da Rodada Uruguai de negociações comerciais.

O desempenho dos sistemas de inovação está diretamente relacionado com o sistema produtivo e as empresas que o compõem, junto com as instituições públicas. Quatro padrões de comportamento explicam a transformação e o novo padrão de aquisição de capacidades tecnológicas e inovadoras que caracteriza hoje o sistema produtivo e as empresas (Cimoli e Katz, 2001).

O primeiro é o *processo simultâneo de modernização e inibição das capacidades nacionais*. Devido à globalização da produção e à maior integração em SIPI de alcance mundial, muitas subsidiárias locais de empresas transnacionais (ETN) reduziram sua ampla gama de produtos, especializando-se em um produto (ou poucos) dentre os que a empresa elabora em escala mundial e, paralelamente, passaram a importar os restantes itens oferecidos internacionalmente. Por outro lado, a incorporação de equipamentos e maquinaria de base computacional e a transição para formas digitalizadas de organização do trabalho aceleraram a integração aos SIPI globais. Isto influi definitivamente na natureza dos processos produtivos, que hoje exibem menos tempos mortos e menor tempo de resposta entre desenho e manufatura, além de menores taxas de defeito e de reelaboração de produtos. Em outros termos, houve uma elevação da produtividade não somente em função do aumento da relação capital/trabalho, mas também pelo gradual ingresso no parque de máquinas de uma geração mais sofisticada de equipamentos que necessariamente envolve estilos mais eficientes de organização de trabalho.

A diminuição dos preços dos bens de capital importados, devido à abertura externa, favorece a substituição de maquinaria e equipamentos de fabricação nacional e de mão-de-obra qualificada. Por um lado, promove-se o aprofundamento da intensidade de capital com que operam os diversos setores produtivos. Por outro, o barateamento relativo dos equipamentos importados, em relação aos nacionais, traz consigo a substituição destes últimos e a perda de participação relativa da indústria nacional de bens de capital. Produz-se, além disso, um rejuvenescimento do parque de maquinaria disponível na economia. Finalmente, dado que as novas máquinas incorporam capacidades operativas antes proporcionadas por pessoal qualificado e de engenharia, a demanda de pessoal deste tipo se contrai.

A grande vantagem do SIPI reside, portanto, em que ele oferece economias de escala, mas seu custo para os países da região está representado pelo fato de que se eliminam os esforços de adaptação de produtos e processos ao meio local, em favor da “comoditização” dos bens e serviços. Reduz-se assim significativamente o desenvolvimento de capacidades tecnológicas nacionais derivadas da diminuição desses esforços adaptativos. Se lembrarmos que os mesmos eram parte importante do modelo de comportamento tecnológico da etapa do crescimento liderado pelo Estado, fica claro que a transição ao mundo dos SIPI implica uma mudança de grande envergadura na estrutura e comportamento dos sistemas de inovação latino-americanos. A articulação com o exterior se aprofunda e se torna um fator determinante do comportamento das empresas, mas isto bem pode ocorrer à custa da inibição de capacidades tecnológicas nacionais ou inclusive da diminuição da densidade das redes de vinculações internas.

O segundo padrão é a *marginalização e destruição de cadeias produtivas nacionais*. Ao mesmo tempo em que avançam os processos mencionados, outra parte do aparato produtivo fica cada vez mais marginalizada do novo modelo de organização industrial em processo de consolidação. Desta maneira se desarticularam importantes cadeias produtivas preexistentes e os produtores nacionais —em muitos casos empresas pequenas e médias— foram perdendo participação nelas, ao ter suas produções substituídas por importados. Um processo semelhante ocorreu na área dos serviços técnicos para a produção —tipicamente conhecimentos tecnológicos de melhoramento e adaptação de produtos e processos—, que se obtinham com maior frequência em linha e em tempo real no exterior. Contribuem também com este processo de marginalização velhos e novos problemas de acesso aos mercados de fatores (o custo do capital de longo prazo e as

assimetrias no acesso ao conhecimento tecnológico ou à terra), que afetam muito mais as firmas pequenas e médias de propriedade e gestão familiar que as grandes (nacionais ou estrangeiras).

O terceiro padrão de comportamento que foi emergindo é o de *especialização desigual na produção do conhecimento*. Apesar de existirem grandes diferenças de um país para outro no que se refere ao novo padrão de especialização, e à forma que em cada caso foram adquirindo os novos regimes tecnológicos e competitivos setoriais, um traço comum à toda a região é que as empresas tenderam a especializar-se em atividades e processos produtivos de relativamente pouco uso intensivo de conhecimentos tecnológicos. A região é rica em recursos naturais e em mão-de-obra não qualificada e semiquificada, mas é pobre em sua capacidade de criação, adaptação, difusão e uso de novas tecnologias. Muitas empresas participam na produção de produtos básicos industriais, isto é, bens altamente padronizados nos quais escassamente se necessitam esforços tecnológicos nacionais. Além disso, ao contrário dos grandes fabricantes de produtos básicos industriais como celulose e papel no caso da Suécia ou Finlândia, ou de minerais no caso do Canadá ou Austrália, os grandes conglomerados latino-americanos produtores destes bens pouco fizeram no sentido de adotar padrões de especialização de maior conteúdo tecnológico. Tampouco conseguiram integrar-se verticalmente para a fabricação de maquinaria e equipamentos ou insumos intermediários de relativa sofisticação tecnológica. Em vez disso, esses grupos empresários decidiram permanecer no extremo mais elementar da cadeia de valor dos setores processadores de recursos naturais, sem tentar um maior aprofundamento tecnológico. A consequência disso é a escassa ou nula aplicação de biotecnologias na produção florestal ou de alimentos, além do fato de que esses grupos não têm participação nas áreas de mineralogia, aquicultura ou outras associadas à exploração sustentável da base de recursos naturais sobre a qual operam. Em outras palavras, preferiram explorar os ganhos provenientes e recursos naturais disponíveis, sem avançar posteriormente para os ganhos obtidos a partir do conhecimento, comprometendo recursos de importância em tarefas de aprofundamento tecnológico.

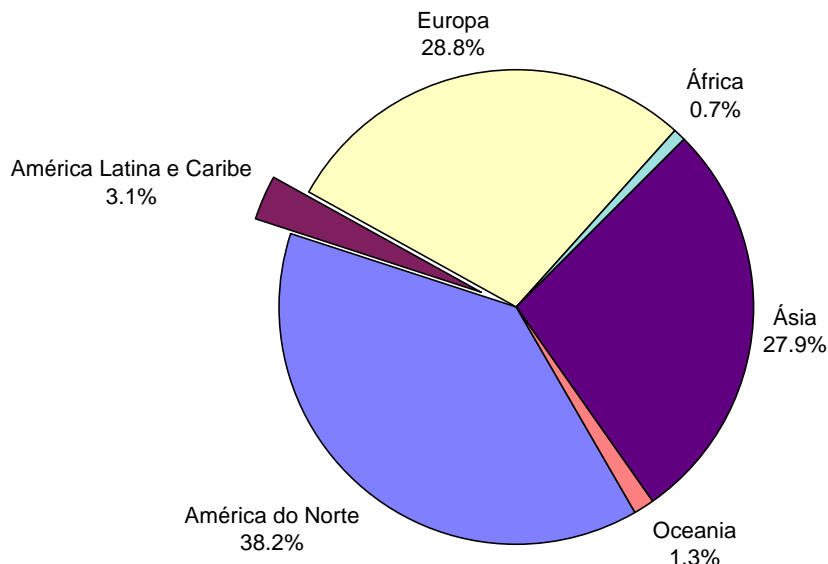
O quarto padrão de comportamento é o da *transferência de algumas atividades preexistentes de P&D para o exterior*. Muitas das empresas de capital estrangeiro que se radicaram recentemente na região, através da aquisição de empresas locais, optaram por reduzir, ou pura e simplesmente descontinuar, os esforços nacionais de pesquisa e desenvolvimento, além dos escritórios de projeto, que as firmas locais haviam criado para apoiar as suas tarefas produtivas e de investimento em décadas anteriores.

A transição a um SIPI implicou a transferência ao exterior das funções de engenharia e as atividades de P&D previamente realizadas pela empresa local, que tendia a especializar-se no caminho mais simples do processo produtivo global, geralmente associado a tarefas de montagem ou às primeiras etapas do processamento de recursos naturais, deixando tanto o desenho de produtos como a busca de novos processos produtivos nas mãos da matriz. Ao mesmo tempo a privatização de empresas estatais de serviços públicos levou ao fechamento de departamentos técnicos e à redução dos gastos locais de engenharia em campos como energia, telecomunicações ou transporte. Os novos operadores estrangeiros ativos nesses setores estão introduzindo na região novas tecnologias de produto, de processo e de organização do trabalho trazidas de suas respectivas matrizes e de seus fornecedores internacionais de insumos intermediários e serviços para produção. Assistimos, nestes casos, a um rápido processo de modernização da estrutura de serviços, que, paradoxalmente, é baseada em serviços nacionais de engenharia e em tarefas locais de P&D, embora em muito menor medida.

3. Os gastos em ciência e tecnologia

Em geral, os gastos em ciência e tecnologia (C&T) na América Latina são muito reduzidos: o que os países da região gastam nessa área representa apenas 3.1% do total mundial (ver o gráfico 7.1).

Gráfico 7.1
INVESTIMENTO MUNDIAL EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO, 1996-1997
(Em porcentagens)

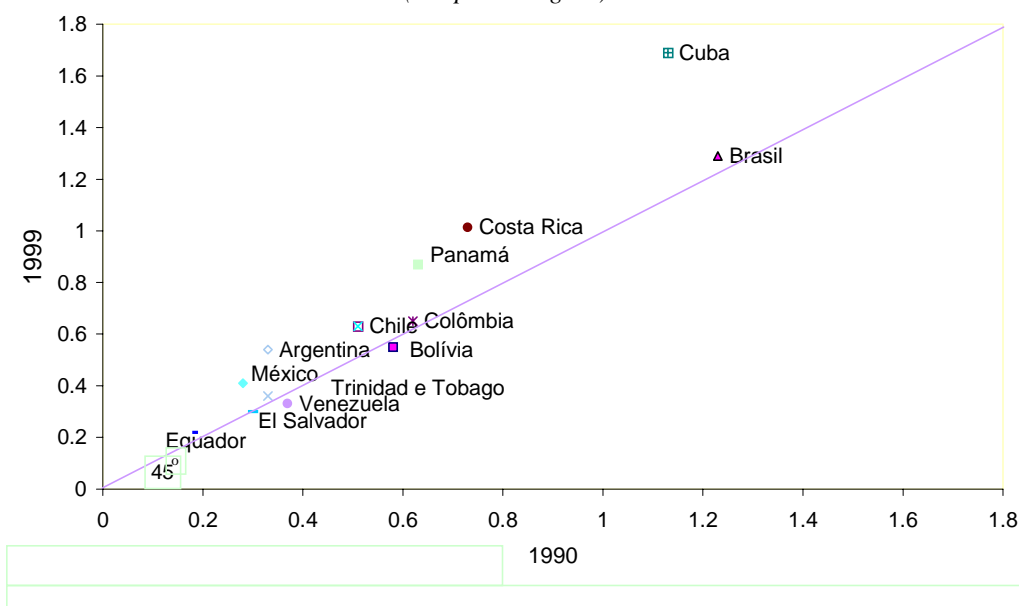


Fonte: Instituto de Estatísticas da UNESCO (UIS), *The State of Science and Technology in the World 1996-1997*, Montreal, Quebec, 2001.

Durante o extenso período em que se implantou a estratégia de industrialização liderada pelo Estado, os gastos em atividades de ciência e tecnologia —mesmo nos países grandes da região— não chegaram em nenhum caso a superar meio ponto percentual do PIB, e o grosso desses gastos estava a cargo de empresas estatais e institutos do setor público. Nos anos 1990, o gasto em ciência e tecnologia da maior parte dos países da região se manteve aproximadamente nos mesmos níveis (ver o gráfico 7.2). Os maiores esforços relativos continuam sendo os realizados pelo Brasil, Costa Rica e Cuba. Esta estabilidade do gasto com respeito ao PIB indica claramente que os recursos destinados ao desenvolvimento de novas tecnologias ainda não representa uma alta prioridade para a região.

Na América Latina e no Caribe, o gasto em P&D é financiado principalmente pelo governo; o setor privado financia só um terço do total de atividades de P&D (ver o quadro 7.1). Esta situação contrasta com a dos Estados Unidos, cujas empresas privadas financiam 69% da P&D.

Gráfico 7.2
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: GASTO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA,
 EM RELAÇÃO AO PIB**
(Em porcentagens)



Fonte: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Rede Ibero-Americana de Indicadores de Ciência e Tecnologia (RICYT) e CEPAL.

Quadro 7.1
**AMÉRICA LATINA: GASTO EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO,
 POR SETOR DE FINANCIAMENTO, 1999 a/**
(Em porcentagens)

	Governo	Empresas	Outros b/
Argentina c/	40.40	26.00	33.60
Bolívia	24.00	20.00	56.00
Brasil	57.20	40.00	2.80
Chile	64.30	21.50	14.20
Colômbia	70.00	13.00	17.00
Costa Rica	53.46	20.16	26.38
Cuba	58.80	41.20	
Equador	39.80	32.50	27.70
El Salvador	51.90	1.20	47.00
México	71.10	16.90	12.00
Panamá	44.60	0.70	54.70
Uruguai	9.40	35.60	55.00
Venezuela c/	31.50	44.80	23.70

Fonte: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Rede Ibero-Americana de Indicadores de Ciência e Tecnologia (RICYT) e CEPAL.

a/ Último ano disponível.

b/ Inclui o financiamento da educação superior, das organizações privadas sem fins lucrativos e do estrangeiro.

c/ Dados correspondentes ao financiamento para ACT.

Por outro lado, o número de pesquisadores da América Latina e do Caribe chega a representar entre 3% e 7% do total mundial, segundo as fontes e o método de estimação que se utilize. Contudo, embora a lacuna em relação às economias mais industrializadas continue sendo grande, existe na região um amplo patrimônio em recursos humanos. Entre os países da América Latina e do Caribe, Argentina, Uruguai, Chile e Costa Rica exibem os maiores índices (superiores a um por 1.000) da relação entre o número de pesquisadores e a população economicamente ativa (ver o quadro 7.2).

Quadro 7.2
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: NÚMERO DE PESQUISADORES POR 1.000
INTEGRANTES DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA**

País	1999 a/
Argentina	2.57
Bolívia	0.38
Chile	1.35
Colômbia	0.47
Cuba	1.20
Equador	0.31
El Salvador	0.20
México	0.74
Nicaragua	0.29
Panamá	0.78
Trinidad e Tobago	0.66
Uruguai	1.80
Venezuela	0.45

Fonte: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), Rede Ibero-Americana de Indicadores de Ciência e Tecnologia (RICYT) e CEPAL.

a/ Último ano disponível.

Diante de políticas e estratégias destinadas a liberalizar as economias, para consolidar a competitividade internacional era recomendável um aumento estável e crescente no tempo do gasto em ciência e tecnologia em relação ao PIB. Em geral, as políticas públicas foram minimalistas durante o período das reformas. Se à isto somarmos a magra situação inicial, podemos concluir que os sistemas de inovação da América Latina e do Caribe aumentaram sua debilidade no que se refere à produção e difusão do conhecimento. À um sistema produtivo incentivado a especializar-se e integrar-se ao sistema global de produção nos segmentos de baixo conteúdo em conhecimento, se agregou uma política pública que manteve a debilidade estrutural na maior parte das atividades científicas e tecnológicas.

III. As tecnologias da informação e das comunicações (TIC)

1. A natureza das transformações geradas pelas TIC

Os países latino-americanos e caribenhos avançam gradualmente para a era digital. A produção digital abrange quatro estratos produtivos diferentes. O primeiro é o da infra-estrutura, que inclui o parque de computadores, as linhas telefônicas, as linhas de fibra ótica, as redes de telecomunicação sem fio e os outros componentes físicos de que esta indústria necessita para operar. O segundo corresponde à indústria de aplicações de programas necessários para operar no mundo digital. Os produtos e os serviços transacionados nestes mercados se apóiam na infra-estrutura informática mencionada e permitem desenvolver atividades produtivas e comerciais de forma sincronizada. O terceiro é o dos intermediários, que permitem a interação dos agentes e o encontro destes no plano virtual, quer dizer, o mercado de portais, tanto horizontais como verticais. Finalmente, o quarto estrato é o das transações em rede, num sentido amplo: o comércio eletrônico, o e-saúde, o e-governo, etc. Aqui é onde efetivamente se faz uso da interação digital em função de transações comerciais, de educação, de saúde, etc.

O primeiro estrato é uma indústria muito dinâmica no âmbito global, que abrange tanto a infra-estrutura de informática, fundamental para a integração em redes, como a produção dos equipamentos de computação e de telecomunicações para operar nelas. A instalação e conexão à infra-estrutura é essencial para os países que querem ingressar na era digital. Já a produção local de equipamentos não é uma condição necessária e, de fato, a experiência internacional indica que não conduz direta ou automaticamente a um processo de informatização do aparato produtivo nacional nem a uma utilização mais intensa das TIC. Assim, há países com uma significativa produção de equipamento de TIC, como a República da Coreia, que estão atrasados quanto ao comércio eletrônico, enquanto outros, que virtualmente carecem de um setor produtor de TIC, como a Austrália, estão na fronteira do comércio eletrônico (OCDE, 2001b). Desta maneira, ainda que, ao contrário de várias economias em desenvolvimento da Ásia oriental, somente alguns países da América Latina e do Caribe tenham desenvolvido a capacidade de produção de componentes e equipamentos, isso não reduz as possibilidades de informatização das atividades e a incorporação a redes globais.

Em geral, os países da América Latina e do Caribe aumentaram a utilização de recursos humanos e programas para ter acesso às redes locais e internacionais. Este processo se acelerou nos últimos anos para as empresas que estão integradas nos SIPI globais e orientadas à exportação. Além disso, a reestruturação do aparato produtivo dos países da região está favorecendo o surgimento de um novo conjunto de capacidades tecnológicas locais relacionadas com a provisão de serviços à produção —transporte, comercialização, embalagem, etc.—, assim como de programas e aplicações de informática, em que diversas novas empresas pequenas e médias de capital nacional mostram um incipiente grau de desenvolvimento. Por outro lado, a maior parte das pequenas e médias empresas mais tradicionais que produzem para o mercado interno tem enormes dificuldades para incorporar as tecnologias da informação a suas atividades.

Este processo de modernização e adoção de programas de computação começou anos atrás com a difusão do CAD-CAM (desenho de produtos e manufatura com uso de computador), que permitiu reduzir tanto o tempo de resposta ao mercado como os estoques no processo de fabricação. Esse foi só o início de um longo caminho de informatização das rotinas operacionais, que incluiu posteriormente a difusão da gestão empresarial integrada (*Enterprise Resource Planning-ERP*), a gestão de cadeias de abastecimento (*Supply Chain Management-SCM*) e a implica administração da relação com o cliente (*Customer Relationship Management-CRM*). A incorporação desses sistemas, em conjunto, implicam a operação em tempo real de toda a cadeia de valor em que opera uma firma, incluídos não só seus próprios processos internos, mas também os de seus fornecedores e

consumidores. Isto foi favorecendo a difusão de rotinas de organização da produção muito mais sofisticadas, que funcionam com base num complexo conjunto de programas de alto custo, o que limita seu uso por parte das PME.¹

Estes programas muitas vezes são produzidos na própria empresa, a partir de departamentos de organização industrial verticalmente integrados, mas ultimamente surgiu uma pujante indústria de aplicações de programas —provedores de serviços para aplicações (ASP)— que vai se encarregando da preparação e aplicação de serviços específicos deste tipo, que estão sujeitos a importantes economias de escala.² A utilização destas novas técnicas produtivas está dando lugar a uma profunda transformação na organização do trabalho e nos princípios de gestão e administração das empresas, bem como ao surgimento de uma indústria incipiente de origem nacional dedicada a estas atividades.

2. O avanço da conectividade na região

Todos os principais países da América Latina e do Caribe iniciaram o ano de 1998 com menos de 1% da população conectada à Internet. Posteriormente, o uso da Internet se acelerou tremendamente, convertendo de fato a região na comunidade da Internet com o crescimento mais rápido do mundo. Desta maneira, embora a conectividade da região continue sendo insatisfatória em vários países, se expande com rapidez. Por sua vez, a atual infra-estrutura de telecomunicações da região é 84% digital e praticamente automática em sua totalidade, o que a torna adequada. Nesta frente, a rede de maior crescimento é a de telefonia móvel (70 milhões de assinantes de telefonia celular no primeiro quadrimestre de 2001). Juntamente com o desenvolvimento da infra-estrutura vem-se estendendo rapidamente o uso da rede, embora este se encontre, em todo caso, numa etapa incipiente. Assim, a utilização de e-comércio na região cobre menos da quinta parte dos agentes que estão conectados à Internet. Embora alguns países da região, como Chile e Brasil, tenham incorporado a utilização da Internet como meio de interação com o público na área dos serviços como a telefonia, o setor bancário ou as repartições fiscais do Estado, e esta prática se esteja estendendo a outros países, há ainda amplas possibilidades de avanço nestas e outras áreas (Hilbert, 2001).

No quadro 7.3 pode-se observar a rapidez com que evoluiu esta dimensão do avanço tecnológico no mundo. Em 67 países para os quais existe informação comparável, a média do número de usuários da Internet se elevou de 0.3 por 10,000 habitantes em 1995 a 7.2 entre 1995 e 2000, e a média passou de 3.6 por 10,000 habitantes para 30.4. Houve, além disso, uma redução da dispersão entre os países, o que indica que os países relativamente mais atrasados fizeram um grande esforço para reduzir este atraso durante o período. Em conjunto, a América Latina e o Caribe deram um salto gigantesco. Com efeito, em 1995 só três países (Chile, Costa Rica e Panamá) apresentavam um grau de conectividade superior ao esperado segundo seu nível de produto interno bruto por habitante. Cinco anos depois, nove países (Argentina, Belize, Brasil, Chile, Costa Rica, Colômbia, México, Trinidad e Tobago e Uruguai) se encontravam em tal situação (ver o gráfico 7.3a e 7.3b).

¹ A informação disponível a respeito indica que os programas operacionais necessários para aplicar a ERP, a SCM e a CRM integradamente implicam um custo de cerca de um milhão de dólares e requerem pelo menos um ano para serem implantados e acostumar-se a seu uso.

² “Anos atrás as opções das empresas eram ‘desenvolver ou comprar’. Hoje pode-se observar que a opção de desenvolvimento próprio de *software* só parece justificada em empresas de grande tamanho, ou em empresas com requisitos funcionais muito específicos, que não encontrem soluções adequadas no mercado” (ver Novis (2001)).

Quadro 7.3
EVOLUÇÃO DOS NÍVEIS E BRECHAS DE CONECTIVIDADE, a/ 1995-2000
*(Em médias, medianas e coeficientes da variação do número de usuários da Internet
 por 10.000 habitantes, e relação de médias e medianas)*

	Média e C.V. b/		Relação de médias		Medianas		Relação de medianas	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Total (67 países)	3.56	30.37	30.1	31.9	0.30	7.20	3.8	9.2
	<i>2.04</i>	<i>1.65</i>						
Total sem ALC (50 países)	4.71	39.27	39.8	41.3	8.09	55.30	102.4	70.7
	<i>1.72</i>	<i>1.41</i>						
Líderes (18 países)	11.83	95.07	100.0	100.0	7.90	78.25	100.0	100.0
	<i>0.86</i>	<i>0.62</i>						
Líderes potenciais (19 países, 4 ALC)	1.15	14.12	9.7	14.8	0.60	11.40	7.6	14.6
	<i>1.08</i>	<i>0.67</i>						
Seguidores dinâmicos (24 países, 12 ALC)	0.14	2.26	1.2	2.4	0.05	0.40	0.6	0.5
	<i>1.72</i>	<i>1.97</i>						
Seguidores dinâmicos sem ALC (12 países)	0.15	0.98	1.3	1.0	0.05	0.15	0.6	0.2
	<i>2.21</i>	<i>2.43</i>						
Seguidores dinâmicos só ALC (12 países)	0.13	3.54	1.1	3.7	0.10	1.20	1.3	1.5
	<i>0.65</i>	<i>1.61</i>						
Marginalizados (6 países, 1 ALC)	0.05	0.18	0.4	0.2	0.05	0.15	0.6	0.2
	<i>0.00</i>	<i>0.72</i>						
América Latina e Caribe (17 países)	0.19	4.18	1.6	4.4	0.10	1.90	1.3	2.4
	<i>0.99</i>	<i>1.23</i>						
América Latina e Caribe (grupo médio e alto, 10 países) c/	0.28	6.82	2.4	7.2	0.20	6.70	2.5	8.6
	<i>0.73</i>	<i>0.78</i>						
América Latina e Caribe (grupo baixo, 7 países) d/	0.06	0.41	0.5	0.4	0.05	0.40	0.6	0.5
	<i>0.38</i>	<i>0.35</i>						

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Edições Mundi Prens, 2001, quadro A.2.4, p. 62; *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998. Consumo para el desarrollo*, México, D.F., Edições Mundi Prens, 1998, quadro 1, p. 130.

a/ As brechas foram calculadas utilizando como base os valores do grupo de países “líderes” igualado a 100.

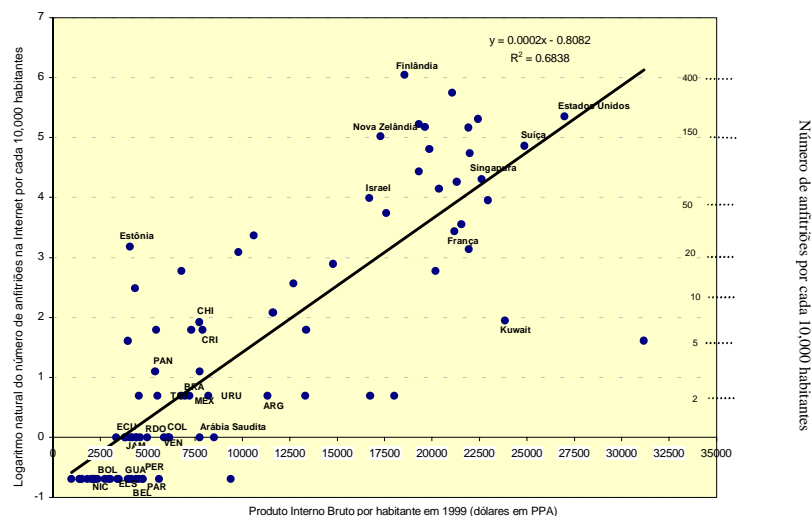
b/ O coeficiente de variabilidade se apresenta em *grifo*.

c/ Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana, Trinidad e Tobago, e Uruguai.

d/ Bolívia, Equador, El Salvador, Jamaica, Nicarágua, Paraguai y Peru.

O quadro 7.3 também permite examinar a evolução dos diferenciais de conectividade entre diversos grupos de países. Considerando o grupo de países líderes em matéria de avanço tecnológico como base de comparação, constatamos que os 17 países da América Latina e do Caribe diminuíram este diferencial para, redução que se manifesta mais claramente nos índices relativos às médias (de 1.6 a 4.4) que no índice baseado nas medianas do número de usuários da Internet por 10,000 habitantes. Devemos destacar, todavia, que o atraso digital em relação aos países líderes não só não se ampliou no conjunto da região como diminuiu nos países de conectividade média e alta, e praticamente se manteve no grupo de sete países latino-americanos de menor nível de conectividade.

Gráfico 7.3a
CONECTIVIDADE a/ E PIB PER CAPITA NO MUNDO b/
 Ano 1995

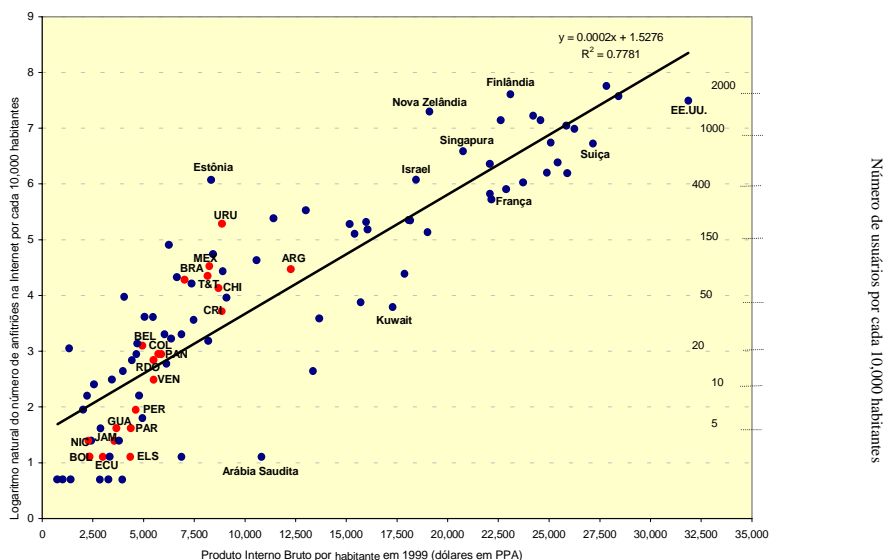


Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Edições Mundi Prensa, 2001, quadro A.2.4, p. 62; *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998*; México, D.F., : Edições de Prensa, 1998, quadro 1, p. 130.

a/ Número de usuários da Internet por cada 10.000 habitantes.

b/ Considera 89 países. Excluem-se aqueles que têm 1 anfitrião ou menos por por cada 10.000 habitantes no ano 2000 e países sem informação.

Gráfico 7.3b
CONECTIVIDADE a/ E PIB PER CAPITA NO MUNDO b/
 Ano 2000



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Edições Mundi Prensa, 2001, quadro A.2.4, p. 62 e quadro 1, p. 146.

a/ Número de usuários da Internet por cada 10.000 habitantes.

b/ Considera 96 países. Excluem-se aqueles que têm 1 anfitrião ou menos por por cada 10.000 habitantes no ano 2000 e países sem informação.

O quadro 7.4 resume as mudanças na conectividade da América Latina e do Caribe na segunda metade dos anos 1990. Destacam-se os aumentos do número de usuários da Internet por 10.000 habitantes na Argentina, Belize, Brasil, Colômbia, México, Trinidad e Tobago e Uruguai. Assim, estes países, que em 1995 se encontravam abaixo ou em torno do padrão esperado internacionalmente segundo sua renda *per capita*, no ano 2000 conseguiram situar-se acima deste padrão, junto com o Chile e a Costa Rica. Por outro lado, Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicarágua, Paraguai e Peru se mantiveram com níveis de conectividade inferiores aos esperados segundo o padrão mundial imperante no ano 2000.

Quadro 7.4
**AMÉRICA LATINA: NÍVEL DE CONECTIVIDADE a/ NO ANO 2000 E
EVOLUÇÃO ENTRE 1995 E 2000, SEGÚN O PADRÃO MUNDIAL b/**

Conectividade no ano		2000		
		Alta	Média	Baixa
1995	Alta	Chile (s > s: 6.2) Costa Rica (s > s: 4.1)	Panamá (s > l: 1.9)	
	Média	Uruguai (b > s: 19.6) México (l > s: 9.2) Argentina (b > s: 8.7) Brasil (l > s: 7.2) Trinidad e Tobago (l > s: 7.7)		
	Baixa		Belize (b > s: 2.2) Colômbia (b > s: 1.9) Rep. Dominicana (l > l: 1.7) Venezuela (b > l: 1.2)	Peru (b > b: 0.7) Guatemala (b > b: 0.5) Paraguai (b > b: 0.5) Jamaica (l > b: 0.4) Nicarágua (b > b: 0.4) Bolívia (b > b: 0.3) Equador (l > b: 0.3) El Salvador (l > b: 0.3)

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Edições Mundi Prensa, 2001, quadro A.2.4, p. 62 e quadro 1, p. 146; *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998. Consumo para el desarrollo*, México, D.F., Edições Mundi Prensa, 1998, quadro 1, p. 130.

a/ Usuários da Internet por 10,000 habitantes. La cifra en negrito corresponde à taxa do ano 2000.

b/ Ver o gráfico 7.3. Em frente a cada país se indica a evolução do número de usuários por 10,000 habitantes no período 1995-2000 em relação com o padrão mundial segundo o PIB *per capita* por habitante de cada ano: *s*, significa que el país dispõe de um número de anfitriões da Internet acima do padrão médio mundial; *b*, abaixo do padrão mundial; e *l*, corresponde aproximadamente ao padrão mundial segundo o PIB *per capita* do país. Por exemplo, *b > s* significa que o país passou de estar abaixo do padrão a estar acima, e *b > l*, que passou de estar abaixo a localizar-se em torno do valor esperado de acordo com seu nível de renda por habitante, etc.

Embora a América Latina e o Caribe em conjunto não tenham se atrasado na dimensão de conectividade, é preocupante que os países de menor renda por habitante da região tenham perdido terreno neste campo, dificultando ainda mais suas possibilidades de incorporar-se à economia da informação.

Além disso, o fato de que um grupo importante de países da região registre graus de conectividade superiores aos esperados segundo seu nível de renda por habitante e de que tenham reduzido em alguma medida a lacuna que os separa dos países líderes no âmbito das TIC não garante que nos próximos anos fiquem automaticamente incorporados à era digital e aos processos de inovação tecnológica nem uma suficiente difusão da mesma. Para obter uma integração difundida do aparato produtivo em SIPI e redes globais não basta alinhar-se com o padrão internacional em termos de nível de desenvolvimento; é necessária uma conectividade que acompanhe a dos países tecnologicamente desenvolvidos. Mais ainda, para que a brecha digital com respeito a estes países não se amplie, em cenários de crescimento lento e instável na região, deve-se fazer esforços adicionais orientados a evitar que o ciclo econômico determine os investimentos em infra-estrutura e capacidades tecnológicas e ocasione a obsolescência ou o atraso neste campo de rápida mudança global.

Outra fonte de preocupação é a enorme “brecha digital interna”, tanto social como produtiva, que em muitos aspectos é mais ameaçadora na região que o atraso internacional. Com efeito, embora os custos do serviço tenham baixado, continuam impedindo o acesso de grande parte da população da América Latina e do Caribe. A ainda relativamente baixa conectividade telefônica existente nos estratos de menor renda da região e a estrutura de custos do serviço são fatores que obstaculizam a participação ativa na Internet, tanto de lares pobres como de pequenas empresas. Os custos dos equipamentos de computação continuam também elevados para os lares de menores recursos ou para as empresas menores e as microempresas. Embora alguns governos da região tenham desenvolvido iniciativas para prover acesso à Internet aos setores de menor recurso nas escolas, não se observam iniciativas equivalentes para facilitar o acesso e o desenvolvimento de redes especiais para as PME. Embora na atualidade a telefonia fixa constitua a forma mais simples e de menor custo para comunicar-se ou para conectar-se à Internet, a rápida difusão da telefonia móvel poderia oferecer acesso às camadas de menor renda, mas isso exigiria reduções substanciais nos custos do serviço.

IV. Os direitos de propriedade intelectual

1. A homogeneização normativa em matéria de propriedade intelectual

No decorrer das últimas duas décadas, o debate internacional sobre a propriedade intelectual foi determinado pelas circunstâncias da economia norte-americana. Devido à perda relativa de competitividade internacional dessa economia nos anos 1970, um considerável número de empresas farmacêuticas, eletrônicas e do entretenimento pressionaram o Departamento de Comércio para que incluísse mais firmemente em sua agenda multilateral e nas negociações bilaterais a legislação sobre patentes de invenção e outras formas de propriedade intelectual, com a finalidade de aumentar o grau de proteção concedido aos titulares dos direitos correspondentes. Por trás desta visão encontra-se a idéia de que os resultados da pesquisa fluem demasiado rápido para firmas competidoras de outras nações e que o sistema de patentes não atribui suficiente proteção às empresas norte-americanas, que gastam na criação de novas tecnologias. É neste contexto que ocorrem duas mudanças legislativas importantes nos EUA: a emenda da Lei de Patentes e Marcas de 1980, mais conhecida como a Lei Bayh-Dole, e a Lei de Melhoramento dos Tribunais Federais de 1982 (Coriat e Orsi, 2001; Abarza e Katz, 2002; Slaughter e Roades, 1996). Essas mudanças autorizam instituições públicas de P&D (especialmente universidades) a patentear os resultados de suas pesquisas e a exportá-los por meio de empreendimentos conjuntos (*joint ventures*) com empresas privadas, ou através da criação de companhias novas (*start-ups*) originadas em grupos acadêmicos e pesquisadores universitários. Simultaneamente ocorreram importantes descobrimentos no campo da genética humana, informática e ciências da computação em centros

acadêmicos, que nesses anos obtiveram avanços de grande significação a partir de fundos públicos de pesquisa e desenvolvimento (Mowery e outros, 1999).

Permitir o patenteamento privado dessas descobertas e a constituição de firmas de base científica para sua exploração comercial contribui para explicar por que cresce significativamente o registro anual de patentes na economia norte-americana desde a década de 1980, e por que se revitaliza a posição competitiva deste país em muitos mercados de alta tecnologia nos anos 1990. Também contribuiu para essa evolução a mudança que experimentaram nesse país os requisitos para a concessão de uma patente de invenção. De fato, a partir de uma regulamentação de 1982 se reduzem as exigências de originalidade requeridas para conceder uma patente e gradualmente começa a aceitar-se a prova de êxito comercial como razão suficiente.

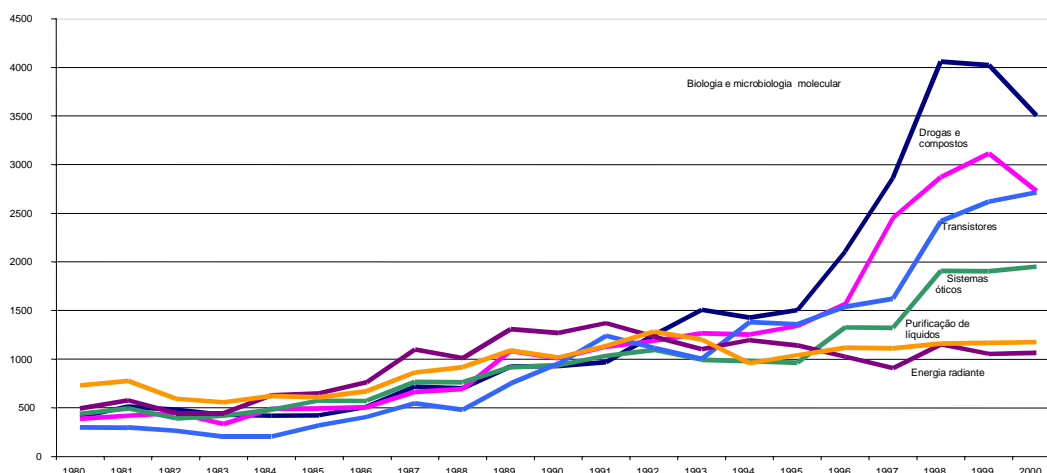
Em consequência, a solicitação e concessão de patentes de residentes e estrangeiros no Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos registra taxas de crescimento significativas (ver o quadro 7.5). Ao mesmo tempo, essa repartição adquire crescente importância como centro global na atividade de patenteação, onde a maior parte dos países, empresas e instituições querem ver reconhecidas suas invenções e descobertas. Quanto aos setores de atividade mais dinâmicos segundo o número de patentes obtidas nessa repartição norte-americana, observa-se inequivocamente o enorme crescimento experimentado nos setores de microbiologia molecular, drogas, matérias primas para a indústria farmacêutica, transistores e outros elementos eletrônicos (ver o gráfico 7.4).

Quadro 7.5
ESTADOS UNIDOS: PATENTES OBTIDAS POR PAÍSES

	Classificação 2000	Pre 1987	1987	1990	1995	2000	Total
Total		1,559,118	82,952	90,364	101,419	154,497	3,081,418
Origem Estados Unidos		1,047,922	43,520	47,390	55,739	85,072	1,870,059
Origem estrangeira		511,196	39,432	42,974	45,680	72,425	1,211,359
Japão	1	131,465	16,557	19,525	21,764	31,296	452,737
Alemanha	2	122,423	7,884	7,614	6,600	10,324	231,330
Reino Unido	3	62,376	2,775	2,789	2,478	3,667	101,680
França	4	46,050	2,874	2,886	2,821	3,819	89,218
Canadá	5	26,102	1,594	1,859	2,104	3,419	57,290
Suíça	6	27,404	1,374	1,284	1,056	1,322	44,635
Itália	7	16,044	1,183	1,259	1,078	1,714	34,146
Taiwan	10	950	343	732	1,620	4,667	24,646
Coreia do Sul	11	259	84	225	1,161	3,314	18,169
Israel	15	2,069	245	299	384	783	8,161
México	24	1,253	49	32	40	76	1,907
Brasil	28	453	34	41	63	98	1,263
Argentina	32	504	18	17	31	54	904
Venezuela	36	197	24	20	29	27	557

Fonte: Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos.

Gráfico 7.4
ESTADOS UNIDOS: NÚMERO DE PATENTES OBTIDAS PELOS PRINCIPAIS SETORES DE ACTIVIDADE



Fonte: César Morales, “Situación y perspectivas de los DPI sobre la biotecnología y transgénicos”, documento apresentado no Seminário “Organismos geneticamente modificados: seu impacto na agricultura da América Latina” (Termas de Cauquenes, 20 a 22 de novembro), 2001, e dados do Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos.

Dentro deste âmbito, os países de menor desenvolvimento experimentaram uma forte pressão internacional para mudar sua legislação sobre patentes de invenção. O resultado final deste processo foi o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (ADPIC) da Rodada Uruguai de negociações comerciais, que a partir de 1993 estabeleceu padrões mínimos para a regulamentação da propriedade intelectual nos países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). O conteúdo normativo dos acordos e o ambiente de generalizada aceitação das estratégias de liberação comercial modificaram e afetaram profundamente o regime de incentivos que havia prevalecido até o momento.

Além de estabelecer padrões mínimos, em virtude do Acordo sobre os ADPIC ampliou-se o número de produtos ou setores sujeitos a patentes (incluindo, por exemplo, produtos farmacêuticos, quando antes só se aceitava a patenteação dos processos farmacêuticos) e foi autorizada a importação do produto patenteado como “exploração suficiente” de uma patente, que antes geralmente não se admitia nos códigos nacionais.

Os inúmeros estudos realizados ao longo dos anos sobre as vantagens e desvantagens do sistema de patentes nos países desenvolvidos não conseguiram demonstrar claramente que esta instituição tenha efeitos positivos ou negativos de longo prazo.³ Para os países em desenvolvimento, o saldo é ainda menos claro. Neste sentido, o Acordo sobre os ADPIC representou um custo, ao elevar o preço dos produtos e tecnologias patenteadas, tal como assinalou recentemente o Banco Mundial (2002c, cap. 5). Além disso, essa proteção pode frear os processos nacionais de aprendizagem e a redução do atraso tecnológico que os separa dos países industrializados, ao

³ Nesse sentido, um dos primeiros e mais exaustivos desses estudos, o de Fritz Machlup, realizado em 1958, conclui: “Se não estamos em condições de afirmar que um sistema em sua totalidade é bom ou mau, o melhor que podemos fazer é recomendar que se continue vivendo com ele se já o fez durante muito tempo, ou alternativamente recomendar não adotá-lo se ainda não o fez. Se não tivéssemos um sistema de patentes seria irresponsável, com base no que hoje sabemos acerca de suas conseqüências recomendar que instituíssemos um. Más, já que mantivemos um sistema de patentes durante tantos anos, seria irresponsável recomendar sua abolição”. E acrescenta: “Esta conclusão se refere aos Estados Unidos e certamente carece de sentido no caso de um país pequeno ou no caso de um país menos industrializado, no qual seguramente os argumentos devem de ter um peso relativo diferente e podem, em conseqüência, sugerir uma conclusão diferente” (pág. 79).

bloquear processos —de imitação e engenharia inversa— que foram frequentes nos países em desenvolvimento e mesmo nas economias hoje industrializadas de desenvolvimento tardio. Assim, os custos se agravam quando o registro de propriedade não está acompanhado do uso efetivo da tecnologia no país que concede a proteção, e a patente serve apenas para reduzir a concorrência. O manejo da propriedade intelectual é, por outro lado, um tema complexo e oneroso. Requer capacidade legal, técnica e administrativa, que em geral é escassa nos países em desenvolvimento. Isto também limita seus benefícios potenciais.

Tais inconvenientes devem ser contrapostos aos benefícios que a proteção da propriedade intelectual proporciona para os países em desenvolvimento, especialmente os de renda média, como a maioria na região. Além de proteger os resultados de suas atividades de P&D, que deveriam aumentar, no âmbito de estratégias de competitividade sistêmica, é essencial para o desenvolvimento de certos mercados nos quais participam, tais como os de produtos diferenciados, nos quais a proteção das marcas e (em alguns casos) as denominações de origem são importantes, ou os mercados de produtos televisivos ou de programas de computação. Em muitos desses casos, a proteção é particularmente valiosa no comércio intra-regional. Outros benefícios, em especial aqueles que associam a proteção ou propriedade intelectual com a atração de investimento estrangeiro direto, só são válidos quando o investidor faz uso efetivo da tecnologia no país receptor.

2. O desempenho latino-americano na atividade de patenteamento

De acordo com a informação da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), a América Latina e o Caribe mostram uma tendência e um padrão de patenteamento muito distinto do que prevalece nas economias desenvolvidas e nas de recente industrialização do Sudeste da Ásia (ver o quadro 7.5). Nestas, o fluxo de patentes concedidas aos residentes tendeu a crescer em medida igual ou superior às dos não residentes. Já na América Latina e no Caribe o número de patentes solicitadas pelos não residentes cresce muito mais que as solicitadas pelos residentes. Esta tendência está associada à utilização das patentes por parte das empresas estrangeiras para comercializar e importar seus produtos, o que em muitos casos ocorre em detrimento do desenvolvimento da produção e capacidade tecnológica local (Aboites e Cimoli, 2001).

Com relação à atividade de patenteamento no Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos, onde hoje se registra o fluxo de patenteamento mais elevado em escala mundial, o conjunto dos países da América Latina e do Caribe chega só à quinta parte do número de patentes solicitadas pela Coreia. Observa-se também uma divergência na estrutura das solicitações de patentes: a América Latina se concentra na mecânica e química, enquanto as economias industrializadas e as de recente industrialização aumentam consideravelmente a solicitação de patentes nas tecnologias associadas às telecomunicações, eletrônica e biotecnologia.

Distinta é a posição relativa da América Latina no patenteamento de plantas. Os avanços em pesquisas genéticas e engenharia genética ocasionaram um significativo aumento na solicitação destas patentes, que podem ser concedidas a processos e a produtos tais como novas variedades de plantas híbridas, plantas transgênicas ou processos para dotá-las de características desejadas. As patentes de plantas solicitadas à OMPI mostram uma crescente presença da América Latina (Morales, 2001), que nos últimos anos chega a representar mais de 10% do total mundial (ver o quadro 7.6). Além disso, vem aumentando também o número de países da região que solicitam e obtêm patentes de plantas. Em 1994 só apareciam Argentina e Chile, enquanto em 1999 já figuram também Brasil, Colômbia, Bolívia, Equador, México, Paraguai e Peru.

Quadro 7.6
SOLICITAÇÕES E CONCESSÕES DE PATENTES DE PLANTAS OBTIDAS PELA OMPI

WIPO: Patentes sobre plantas

Ano	Solicitações			Concessões de patentes			Países/agrupações
	Residentes	Não residentes	Total	Residentes	Não residentes	Total	
1994	120	260	380	104	108	212	América Latina (Argentina e Chile)
	507	247	754	484	223	707	Estados Unidos
	678	279	957	336	83	419	Japão
	3,003	2,532	5,535	2,348	2,341	4,804	União Européia
1995	154	110	264	62	99	161	América Latina (Argentina, Chile e Uruguai)
	232	220	452	201	186	387	Estados Unidos
	766	213	979	507	91	598	Japão
	2,258	1,163	3,241	2,081	1,855	3,936	União Européia
1996	105	664	749	72	50	122	América Latina (Argentina, Chile, Colômbia, Equador e Uruguai)
	677	374	1.051	362	192	554	Estados Unidos
	736	203	939	426	51	477	Japão
	2,089	816	2,905	1,859	1,366	3,448	Unión Europea
1997	183	307	490	108	253	361	América Latina (Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai e Peru)
	609	412	1.021	397	184	581	Estados Unidos
	818	236	1.054	559	159	718	Japão
	2,062	638	2,700	1,793	639	2,432	União Européia
1998	139	491	630	87	371	458	América Latina (Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai e Uruguai)
	7	4	11	9	14	23	Estados Unidos
	793	241	1,034	869	148	1,017	Japão
	2,001	606	2,607	1,611	565	2,176	União Européia
1999	219	338	557	140	235	375	América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai e Peru)
	829	472	1.293	399	228	627	Estados Unidos
	649	118	767	456	148	604	Japão
	1,899	622	2,521	1,263	511	1,774	União Européia

Fonte: César Morales, “Situación y perspectivas de los DPI sobre la biotecnología y transgénicos”, documento apresentado no Seminário “Organismos geneticamente modificados: seu impacto na agricultura da América Latina” (Termas de Cauquenes, 20 a 22 de novembro), 2001, e dados do Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos.

Cabe destacar que, apesar dos acordos alcançados, subsistem importantes diferenças entre os países membros da OMC, e inclusive entre os países desenvolvidos, a respeito do tipo de proteção da propriedade intelectual mais apropriado para as plantas, os animais e os processos para produzi-los. Assim, por exemplo, os países europeus membros do Convênio Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais não reconhecem as patentes de variedades vegetais. Para resolver esta situação, o Acordo sobre os ADPIC reconhece que os países podem excluir do regime de patentes plantas e animais que não sejam microorganismos, e processos essencialmente biológicos para a produção de plantas ou animais. De qualquer maneira, os países deverão tomar as medidas necessárias para a proteção de variedades vegetais, seja mediante patentes, obtenções vegetais ou uma combinação de ambas as possibilidades.

V. Políticas para facilitar a transformação produtiva e tecnológica

Conforme assinalado no Capítulo 4, um componente essencial das estratégias nacionais diante da globalização é uma estratégia ativa, dirigida a criar, ampliar e manter a competitividade sistêmica. Para isso, essa estratégia deve articular a promoção do desenvolvimento de capacidades tecnológicas, o apoio à transformação das estruturas produtivas, o desenvolvimento de encadeamentos produtivos e a construção de uma infra-estrutura de qualidade.

Esta seção expõe os critérios que podem guiar o primeiro componente desta estratégia. Dada a importância das tecnologias da informação e das comunicações para a integração de empresas e pessoas em redes produtivas globais, considera-se especialmente as políticas para incentivar a adoção, utilização e desenvolvimento dessas tecnologias. Além disso, em vista do lugar que passou a ocupar na institucionalidade global a proteção dos direitos de propriedade intelectual, são analisadas as possíveis medidas para conciliar estas normas com o desenvolvimento tecnológico local.

1. O fortalecimento dos sistemas de inovação: estratégias e políticas ativas

Na medida em que o sistema de inovação nacional é o contexto-chave em que as empresas adquirem e desenvolvem suas capacidades tecnológicas, sua força, densidade e dinamismo, tornam-se condições necessárias para o desenvolvimento tecnológico, difusão, o contínuo aumento da produtividade e a manutenção da competitividade internacional destas empresas. Por conseguinte, o fortalecimento dos sistemas nacionais de inovação passa a ser um dos objetivos principais de uma política de competitividade sistêmica.

Tanto o setor público como as empresas privadas deverão desempenhar papéis essenciais no fortalecimento do sistema de inovação. As empresas produtoras de bens e serviços devem necessariamente aprofundar seu compromisso com o desenvolvimento de novas tecnologias, financiando e realizando tarefas de P&D nas fases finais da pesquisa básica e aplicada, mas o setor público deve assegurar níveis adequados de pesquisa básica. Os esforços do setor público devem ser visualizados como complemento e âmbito de geração de externalidades para as tarefas de pesquisa que, paralelamente, o setor privado deve realizar. O Estado deve promover, orientar e articular as atividades inovadoras e os vínculos entre o aparato universitário de ciência e tecnologia, os bancos de desenvolvimento, os laboratórios públicos e privados de P&D e o setor produtivo. Para tal fim, deve operar como agente central de seleção e gestação de projetos tecnológicos de interesse nacional que só podem ter interesse para o setor privado, uma vez que a incerteza inicial e os problemas de captação de benefícios tenham sido resolvidos pela intervenção pública.

As falhas dos mercados envolvidos no sistema de inovação são mais acentuadas e comuns, em comparação às dos países tecnologicamente avançados. A política pública deve incluir medidas e programas, formulados em associação com o setor privado, para resolver as falhas de mercado nos âmbitos do financiamento de longo prazo de projetos inovadores, de acumulação de capacidades tecnológicas, do acesso a conhecimentos tecnológicos e de gestão empresarial e da formação de recursos humanos qualificados. Além disso, a política pública deve arbitrar os meios para induzir o desenvolvimento de instituições, sinergias e complementaridades estratégicas dentro do sistema produtivo.

Por outro lado, a importância das externalidades, complementaridades e sinergias que caracterizam os sistemas de inovação demonstra que os esforços para fortalecê-los devem ser parte integral da estratégia de competitividade e desenvolvimento tecnológico e não meramente programas isolados. A articulação das políticas horizontais, setoriais e regionais de inovação com as políticas de competitividade, em torno dessa visão estratégica, deve ser tarefa de um sistema especializado reconhecido dentro do ordenamento institucional.

Uma combinação razoável de horizontalidade e seletividade deverá fazer parte da política pública nesta matéria. Essa combinação pode ser implantada através de incentivos genéricos ao gasto em atividades de inovação das empresas privadas, como as deduções tributárias ou o financiamento preferencial da P&D, e de incentivos específicos, como o co-financiamento ou o subsídio de projetos tecnológicos, os programas de risco compartilhado para o desenho de novas tecnologias, os sistemas de concurso aberto para ter acesso a incentivos fiscais à P&D e as licitações para desenvolver programas tecnológicos setoriais. Trata-se de aproveitar sinergias e complementaridades que já existem em cada sociedade e em cada aparato científico-tecnológico nacional, mas também de promover, com certa dose de intencionalidade, a criação de vantagens comparativas dinâmicas em setores próximos e complementares ao atual padrão de especialização produtiva. A tendência contemporânea a comercializar um produto complexo, que integra desde o bem ou serviço até a atenção ao usuário na fase de pós-venda, abre uma ampla gama de possibilidades de enriquecimento da composição do produto oferecida aos mercados externos, aprofundando o valor agregado nacional e a incorporação de tarefas locais de engenharia.

Tão importante como contar com tecnologias de classe mundial nos setores de exportação e de avançar para cadeias produtivas nacionais e regionais mais nutridas e sofisticadas em campos de excelência nacional, ou impulsionar o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas criando novos produtos e processos produtivos, é o objetivo de melhorar a produtividade média da economia, sumamente atrasada na América Latina e no Caribe com respeito à dos países desenvolvidos. A informatização dos processos produtivos e uma rápida e adequada transição para a era da produção informatizada aparecem aqui como uma necessidade urgente da região para que esta aproveite as novas oportunidades oferecidas pelo mundo das TIC. O mesmo ocorre no campo das biotecnologias, que permitiriam uma exploração racional e ambientalmente sustentável dos recursos naturais que hoje fazem parte substancial do padrão de vantagens comparativas com que operam muitos dos países da região.

Esta estratégia deve incluir explicitamente o papel que cabe às ETN. Na América Latina e no Caribe, as políticas nesta matéria estiveram centradas em atrair investimento estrangeiro sem selecioná-lo ou canalizá-lo de acordo com as prioridades nacionais de desenvolvimento e freqüentemente mais como um meio de financiamento externo que de melhora da competitividade. Todavia, nem todas as ETN tiveram o mesmo impacto sobre o crescimento e o desenvolvimento tecnológico. Não há muitos exemplos entre os países da região de políticas de investimentos estrangeiros integrados numa estratégia de desenvolvimento com objetivos definidos. Isto contrasta com notáveis exemplos de tais estratégias no âmbito mundial, entre os quais se destacam Irlanda e Singapura. Na ausência de tais estratégias, as ETN tendem a priorizar as vantagens comparativas estáticas do país.

Parte do esforço coletivo para desenvolver capacidades tecnológicas que sirvam de base a uma sustentada competitividade sistêmica consiste em aumentar significativamente o gasto em tarefas de P&D e em difusão de tecnologia e criar incentivos que estimulem o gasto privado nesta matéria. É acentuado o contraste entre a prioridade atribuída a estes temas pelos países industrializados e as nações latino-americanas. Em porcentagens do PIB, aqueles destinam quase cinco vezes mais que estas últimas às tarefas de criação de novos conhecimentos tecnológicos. Isto representa uma defasagem preocupante, que deveria ser corrigida gradualmente. Isso é ainda mais evidente se observamos os regimes de apoio que os países desenvolvidos empregam para induzir a criação de novas empresas de base tecnológica.

Além de aumentar o gasto global em P&D, o setor público deveria incentivar especificamente o consolidação de disciplinas básicas associadas à exploração sustentável dos recursos naturais disponíveis na região. Campos como a biologia molecular e as biotecnologias, a genética animal e vegetal, a oceanografia, a mineralogia e a climatologia, adquirem prioridade neste sentido e deveriam ser considerados como complemento indispensável do atual padrão de especialização produtiva da região.

2. Políticas para acelerar o avanço das tecnologias da informação e das comunicações

Alguns países em desenvolvimento basearam sua estratégia de incorporação das TIC na construção de uma indústria competitiva de produção de equipamentos de computação e instalações telefônicas. Embora esta estratégia proporcione um setor de atividade econômica de rápido crescimento e acrescente capacidades tecnológicas, não garante um acelerado processo de informatização do aparato produtivo. Em todo caso, como assinalou a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a chave para aproveitar os benefícios das TIC é concentrar-se em políticas para fomentar seu uso, mais que em sua produção (OCDE, 2001b).

Os países da América Latina e do Caribe devem seguir estratégias orientadas ao uso das TIC como facilitadoras de um processo amplo de desenvolvimento econômico e competitividade sistêmica. A organização da produção se digitaliza a fim de ganhar produtividade, principalmente através de reduções de custos e canais de venda mais amplos que permitem a obtenção de economias de escala. Isto implica uma reorganização institucional, que conduz as práticas comerciais à era digital. Com a incorporação das TIC nas indústrias existentes se procura obter vantagens competitivas; e é aí que o atraso na utilização das TIC passa a ocupar um lugar central.

Ao contrário das economias mais desenvolvidas, a informatização na América Latina não constitui ainda um determinante decisivo da competitividade, o que se deve principalmente à falta de escala. O processo de informatização não é um processo individual. Os modelos em rede só têm sentido se contam com uma massa crítica de participantes, já que os benefícios de participar da rede são maiores quando esta abrange mais assinantes. Quando se alcança uma massa crítica, as externalidades da rede aceleram o processo de adaptação, provocando um efeito de arrasto, que, além disso, obriga os atrasados a informatizar-se ou retirar-se do mercado.⁴

É preciso aplicar o “princípio das necessidades conjuntas”, a fim de acelerar a transição. Para isso é necessário concentrar-se especialmente em promover a conscientização a respeito das oportunidades digitais, fortalecer as capacidades humanas, obter financiamento, adaptar o quadro normativo e, por certo, facilitar o tão mencionado acesso à rede (Hilbert, 2001).

As rápidas mudanças que experimentam as TIC e o paradigma que vão configurando deslocam os desafios e as oportunidades para os países em desenvolvimento. Com a mesma

⁴ As externalidades da rede surgem num produto para o qual a utilidade que um usuário deriva do consumo de um bem aumenta de acordo com o número dos demais agentes que consomem esse bem (Arthur, 1989).

celeridade com que a Internet —como a conhecemos atualmente— se desenvolveu, assim continuam mudando sua aparência e características. A tendência geral leva a uma convergência de todos os tipos diferentes de TIC para uma fusão na rede de redes. A integração gradual dos serviços de dados na telefonia móvel (2G and 3G), assim como os avanços em matéria de Voz através do Protocolo da Internet (VoIP), a evolução para a televisão digital ou o uso da rede elétrica para enviar dados (“*powerline*”) são provas incipientes e muito promissoras para a região. A convergência das TIC está formando um novo tipo de Internet, que complementa a funcionalidade do “sistema nervoso digital” (Gates, 1999).

Mas o âmbito em que realmente devemos avançar é na ampla difusão das práticas de informatização, o que exige uma reorganização drástica da utilização dos recursos humanos. Em matéria de uso e integração das práticas digitais nos processos econômicos, a região ainda está muito atrasada. Seria conveniente aplicar incentivos de tipo fiscal, assim como medidas diretas de intervenção estatal que favoreçam a conectividade, a fim de acelerar os ritmos de difusão.

Por outro lado, a transição para a era digital não deve ser pensada exclusivamente como um fenômeno relacionado com os setores produtivos. Os possíveis benefícios que a transição para a era digital promete em áreas como e-saúde, e-educação ou e-governo são imensos, ao informatizar a educação e o acesso a mensagens e conteúdos pedagógicos nos estabelecimentos escolares (Schnettler, 2001), permitir a difusão de práticas de diagnóstico e tratamento de doenças, ou a formação de pessoal médico e paramédico à distância (Rodríguez, 2001) ou os vínculos entre a administração pública e os cidadãos (Orrego, 2001), entre outras possibilidades.

Para favorecer uma maior equidade na transição para a sociedade da informação, exige-se, além disso, medidas de diversos tipos, que tendem, por um lado, a prestar serviços de telecomunicações a menores custos e de fácil acesso às redes digitais e, por outro lado, a facilitar o acesso à infra-estrutura computacional. É preciso assegurar o acesso universal, que consiste, por um lado, em impedir a criação de novas formas de exclusão econômica e social (a “brecha digital interna”), mas também em acelerar a criação da massa necessária para que a organização digital da produção seja rentável. O conceito de informatização não se limita à Internet. É preciso encontrar soluções baratas de alternativas de acesso, a fim de conectar as massas da América Latina e do Caribe. Uma política coerente com esta meta, já implantada em vários países da região, é a de estabelecer terminais da Internet em escolas, centros comunitários e lugares públicos.

De particular importância para o desenvolvimento produtivo, a competitividade sistêmica e a criação de emprego produtivo é a incorporação das PME à era digital, em grau suficiente para sua participação em redes internacionalmente competitivas. Ainda são muito escassos os programas de massificação do uso da computação na gestão das pequenas empresas e da Internet em sua gestão tecnológica e comercial. Em particular, tais programas podem operar através de redes associativas especializadas que permitam às PME participantes ter acesso a informação sobre tecnologia, serviços técnicos, crédito e mercados e aos instrumentos criados para ajudá-las nestas áreas (CEPAL, 2000a, vol. 3, cap. 3).

Por outro lado, para garantir a segurança jurídica das transações eletrônicas e gerar um maior volume de comércio por esta via, é preciso aperfeiçoar o âmbito legal de proteção dessas transações e dos consumidores que adquirem bens e serviços por este meio.

Finalmente, as TIC constituem um campo particularmente propício para a cooperação regional, em particular através da criação de mecanismos conjuntos de desenvolvimento, consolidação e comercialização de produtos e serviços de alta tecnologia, como os programas de computação e a educação à distância, assim como o desenvolvimento de redes de alcance regional. O avanço em algumas destas áreas é obstaculizado pela total inexistência de padrões e normas regionais que apoiem os processos de integração dos serviços de telecomunicações. Isto se manifesta, por exemplo, na diversidade de tecnologias e padrões utilizados na telefonia móvel, que entorpecem a integração física dos sistemas e a redução de custos associada à ampliação do

mercado no âmbito regional. Estas devem ser, portanto, áreas prioritárias dos processos de integração regional no futuro imediato.

3. Políticas relativas aos direitos de propriedade intelectual

Os países da região devem desenvolver suas políticas em duas direções fundamentais (Abarza e Katz, 2002). Em primeiro lugar, para a *valorização das capacidades e o patrimônio nacional e regional*. Assim como os países industrializados tinham claros seus objetivos na época da negociação do Acordo sobre os ADPIC, os países latino-americanos e caribenhos também deveriam definir objetivos claros nesta matéria e formular uma estratégia para alcançá-los. Até aqui simplesmente atuaram com a expectativa de obter um mais fácil acesso ao investimento estrangeiro direto e aos mercados do mundo desenvolvido, mas deixaram de lado a possibilidade de valorizar seus próprios patrimônios. Por este motivo, é prioritário, em matéria de direitos substantivos, que estes países valorizem e tomem consciência da importância do patrimônio intelectual, genético e cultural que devem defender e de possíveis caminhos para sua conservação e proteção.

O segundo campo de ação é a *renegociação dos princípios e objetivos contidos no Acordo sobre os ADPIC*. Nesta matéria, deve-se deixar claramente estabelecido que o respeito aos direitos de propriedade intelectual deve ser compatível com a satisfação das necessidades básicas de toda a população e com regras mínimas de equidade na difusão internacional do progresso tecnológico, que facilitem o amadurecimento tecnológico dos países em desenvolvimento. Isto implica, entre outros aspectos, que devemos buscar caminhos para salvaguardar a possibilidade de desenvolver melhoras tecnológicas associadas à engenharia inversa e a aprendizagem por experiência.

À este respeito, é importante compreender, além disso, que os dois corpos jurídicos que protegem a propriedade intelectual num país —isto é, o tratado internacional, por um lado, e a lei nacional de patentes e marcas de um país, por outro— não devem necessariamente ter a mesma interpretação acerca da matéria em si que admite ser patenteada, a extensão temporal dos direitos, o princípio de territorialidade sobre o qual estes foram concedidos, se aqueles protegem ou não as importações do produto patenteado, as regras de caducidade de uma patente por “não exploração”, a obrigatoriedade de conceder licenças quando não se faz uso efetivo da patente, o tratamento de nacionais ou estrangeiros, a significação do que se denominou o “esgotamento do direito”, e muitos outros temas que não vem ao caso examinar aqui (Abarza e Katz, 2002). Em outros termos, os conflitos entre ambos os corpos jurídicos normalmente existirão e corresponde à jurisprudência de cada país decidir como atuar dentro de cada um deles. Isto evidentemente confere um grau de liberdade importante aos países em desenvolvimento para desenvolver e promover as políticas tecnológicas.

Várias áreas possíveis de ajuste ou desenvolvimento normativo são particularmente interessantes (ver, também, as considerações que sobre este tema figuram no Capítulo 4 deste livro). Uma delas decorre da declaração do grupo especial formado na OMC após o recente conflito entre o Canadá e a União Européia. Com base nos princípios e objetivos dos artigos 7 e 8, este grupo especial reconhece que no inciso primeiro do artigo 28, onde se estabelecem os direitos que uma patente atribui a seu titular, é preciso fazer alguns ajustes, deixando aberto o caminho para uma nova rodada de negociação sobre estes temas. O mesmo grupo especial indica que uma das exceções possíveis segundo o artigo 30 do Acordo sobre os ADPIC é aquela em virtude da qual é possível utilizar um produto patenteado para realizar experimentos científicos durante o período de vigência da patente, embora não implique consentimento do titular. Fundamenta-se esta declaração no fato de que o objetivo da legislação em matéria de patentes é também facilitar a difusão e o progresso dos conhecimentos científicos e não somente proteger o titular da invenção.

O tema do esgotamento do direito oferece outra boa oportunidade aos países em desenvolvimento. As políticas nacionais e regionais dos países latino-americanos deveriam voltar a avaliar, com conhecimento e informação suficientes, quais serão os meios mais eficazes, ou a seu

alcance, para fomentar o desenvolvimento local de tecnologia, a seleção de novas espécies vegetais ou animais, etc. Tanto a engenharia inversa como os contratos de licenças abrem possibilidades para que as firmas locais desenvolvam tecnologias próprias no futuro. Isto deveria constituir razão suficiente para alegar o esgotamento do direito naqueles casos em que o desenvolvimento de capacidade tecnológica local poderia ver-se obstaculizado pela exploração das patentes estrangeiras somente para comercializar e importar bens com elevado conteúdo tecnológico.

A figura da licença obrigatória claramente constitui um terceiro caminho através do qual se deveria buscar uma maior flexibilização dos ADPIC, como mostra o recente debate internacional em torno da indústria farmacêutica.

Parece razoável que a humanidade conte com uma legislação capaz de proteger as obras produzidas pelo intelecto humano. Contudo, este sistema deve obedecer a três requisitos: a) deve dar um tratamento diferenciado à propriedade intelectual em bens de valor social como a saúde, a educação e a alimentação básica; b) deve oferecer aos países com menor desenvolvimento relativo mecanismos eficazes para proteger seu patrimônio intelectual, genético e cultural; e c) não só deve promover, como também evitar o bloqueio dos processos de aprendizagem e desenvolvimento tecnológico em desenvolvimento.



Capítulo 8

A migração internacional e a globalização

Em etapas anteriores da história, os movimentos de população foram paralelos ao desenvolvimento de contatos e fluxos entre diferentes sociedades e culturas. Em particular, durante a primeira fase da globalização que teve lugar entre fins do século XIX e início do XX, os grandes deslocamentos humanos desempenharam um papel fundamental. Neste sentido, a situação contemporânea é paradoxal, já que, num mundo mais interconectado que nunca, onde os fluxos financeiros e de comércio se liberalizam, a mobilidade dos indivíduos enfrenta fortes barreiras que a restringem (ver, a respeito, o capítulo 2 deste livro).¹ Como apontam Tapinos e Delaunay (2001), a migração internacional atualmente parece estar excluída do novo processo de globalização. Tal exclusão constitui a maior diferença que distingue as novas tendências da economia mundial dos dois grandes períodos históricos anteriores de globalização. A visão restringida da “globalização” sem o fator de mobilidade humana coloca uma questão tripla a respeito da ética, realismo político e eficácia econômica, além da sustentabilidade a longo prazo deste tipo de estratégia mundial de desenvolvimento (pág. 48).

¹ Por desconhecer a contribuição da migração à intensificação das relações econômicas e trabalhistas, sociais e políticas, culturais e valores em escala mundial, nas discussões atuais sobre a globalização poucas vezes leva em conta a migração internacional, ou aborda o conceito como uma categoria residual, como uma idéia tardia (Stalker, 2000, pág. 1).

As dificuldades impostas à migração num momento histórico em que se propiciam os intercâmbios em tempo real —e para cujo efeito se derrubam as barreiras que inibem a circulação de bens e idéias— revelam as assimetrias de uma globalização que inclui indivíduos, populações, países e regiões, mas ao mesmo tempo exclui outros tantos (Castells, 1999). Embora o número de migrantes em relação à magnitude da população mundial tenha sido sempre reduzido, em outros momentos históricos —como o do auge do comércio que acompanhou a primeira fase da globalização— representou uma proporção muito maior que os 3% registrados atualmente. Quando se compra a atual globalização da migração à globalização financeira são claros os sinais de seu limitado caráter. Estes dizem respeito à livre mobilidade das pessoas entre países que se circunscreve quase exclusivamente a uma das regiões do mundo (a União Européia) além do fato de ser objeto, no âmbito de acordos internacionais, de debates e negociações caso a caso, que buscam cobrir somente os movimentos temporários de indivíduos com qualificações diretamente relacionadas a atividades comerciais ou à provisão de serviços.

O fato de que a maioria dos migrantes se desloca apesar da persistência das barreiras ao seu ingresso destaca a incompatibilidade existente entre as posturas restritivas e um mundo que avança no sentido de uma crescente liberação de outros fluxos. Esta incoerência é, em grande medida, responsável pelo grande incremento dos casos de falta de documentação e do surgimento de territórios de trânsito migratório, ao mesmo tempo em que dá espaço a um dos mais graves delitos que atentam contra os direitos humanos: o tráfico de pessoas pelas fronteiras. O aumento destas situações torna patente a necessidade de propiciar acordos mais amplos entre os países para conseguir formas de governabilidade da migração internacional, de reconhecer o papel fundamental da sociedade civil na formulação de ações relativas aos deslocamentos humanos e de dar maior impulso ao pleno respeito dos direitos dos migrantes.

Nas últimas décadas a região da América Latina e do Caribe se transformou em fonte de emigração e seus fluxos a vinculam à mais variada gama de destinos. Atualmente, um em cada dez dos 150 milhões de migrantes internacionais (OIM/Nações Unidas, 2000) nasceu em algum país latino-americano ou caribenho; esta cifra fala de um mínimo, pois não contabiliza uma fração que migra (e trabalha) em condições irregulares ou sem documentação e tampouco inclui os deslocamentos temporários, circulares e de retorno. A informação disponível permite assinalar que quase 20 milhões de latino-americanos e caribenhos vivem fora de seu país de nascimento e que a metade deles emigrou no decorrer da década de 1990, em especial para os Estados Unidos; na mesma década surgiram novos fluxos —de magnitude menor, mas com uma expansão sem precedentes— dirigidos à Europa. A migração intra-regional, que acompanhou as diversas etapas do desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe, mantém alguns de seus traços tradicionais, mas registra uma menor intensidade, associada em parte à diminuição da atratividade dos principais países de destino (Argentina e Venezuela).

As análises mostram uma enorme distância entre o imaginário coletivo e a realidade da quantidade e das conseqüências da imigração. Embora seja necessário dispor de evidências mais sólidas e generalizáveis, as que existem se afastam das opiniões simples que enfatizam as repercussões negativas da migração, exacerbando os preconceitos e a rejeição para alguns imigrantes. Um exemplo do tamanho deste distanciamento se encontra em um estudo que o Congresso dos Estados Unidos encomendou a um amplo grupo de especialistas (Smith e Edmonston, 1997); além da complexidade inerente à constelação de fatores intervenientes, este estudo conclui que, segundo as evidências existentes, a imigração teve um impacto negativo relativamente menor sobre as oportunidades salariais e trabalhistas dos grupos locais competidores... A imigração afeta sobretudo o bem-estar dos próprios imigrantes... (pág. 11). Na realidade, a “condenação” que comumente se impõe aos imigrantes não encontra sustentação no conhecimento científico (Mármora, 2001). Muito raramente se demonstrou que os imigrantes deterioram as condições trabalhistas —isto só se verificaria num contexto que fomentasse a

ilegalidade— e os serviços sociais. Por que então persistem, e às vezes se acentuam, os preconceitos? A resposta exige uma reflexão profunda que foge do âmbito da migração.

I. O caráter interativo da migração e a globalização

1. Fatores que promovem a mobilidade e sua heterogeneidade

A complexidade da migração internacional atual da população da América Latina e do Caribe advém da grande diversidade de fatores que a estimulam e caracterizam. Já não basta o simples reconhecimento de países unicamente emissores ou receptores, posto que também se deve prestar atenção àqueles que, em virtude de suas condições geográficas, se converteram em espaços de trânsito para um destino final; mais ainda, estamos diante de uma multiplicação de tais destinos. Além disso, os movimentos já não se restringem a um grupo humano tão claramente discernível como no passado: a gama de atores —cujo deslocamento afeta a reprodução social das famílias e o desenvolvimento das comunidades de origem— é cada vez mais ampla e em seus lugares de destino se vinculam com diversos grupos sociais, tecem redes de contatos que ultrapassam fronteiras e empregam diferentes estratégias e modalidades para seus traslados.

A migração internacional encontra seus determinantes básicos nas desigualdades e nos níveis de desenvolvimento, cuja enormidade, persistência e notoriedade no mundo globalizado contemporâneo aumenta as chamadas pressões migratórias (FNUAP, 1998). Assim, os países da América Latina e do Caribe mostraram nas últimas décadas um comportamento econômico instável e a recuperação insinuada em alguns deles durante os anos 1990 apenas conseguiu reverter as graves conseqüências da “década perdida” de 1980 (CEPAL, 2001a). A assimetria na distribuição dos benefícios oferecidos pela economia internacional se faz patente na região, seja pelas carências de capital humano e de conhecimento, as mudanças do papel do Estado no plano social ou, em geral, pelas insuficiências estruturais do desenvolvimento. Por sua vez, a precariedade do emprego e o aprofundamento das tensões sociais geraram a uma sensação generalizada de vulnerabilidade social na região; em face da percepção de insegurança, risco e vulnerabilidade —que se reflete em pesquisas de opinião pública amplamente difundidas pelos meios de comunicação—, ganha corpo uma crescente aceitação da emigração como alternativa para enfrentar as difíceis condições de vida, a incerteza trabalhista e o inconformismo com os resultados do padrão de desenvolvimento. Portanto, a redução das brechas e a convergência econômica são condições elementares para que diminuam os estímulos à migração no longo prazo; enquanto isto não ocorre, os países da região deveriam conviver com a migração internacional, enfrentando suas múltiplas conseqüências, mas também aproveitando suas oportunidades.

As economias desenvolvidas sempre necessitaram de trabalhadores dos países menos desenvolvidos. Esta demanda, que às vezes vai além da influência imediata dos ciclos econômicos, ocorre em virtude da formação de mercados trabalhistas duais, que abrem espaços para a inserção de trabalhadores estrangeiros nos extremos do espectro de qualificações.² Teoricamente, e na medida em que o fluxo trabalhista externo contribua para preencher os vazios deixados pela oferta nacional, a migração pode ser um mecanismo de ajuste nos países de recepção, mas também pode operar como um fator que neutralize a elevação dos salários e permita aumentar os excedentes do capital; estas circunstâncias, definitivamente, fazem com que os trabalhadores nativos resistam à imigração maciça.

Sabe-se que os imigrantes menos qualificados se integram aos mercados de trabalho para desempenhar trabalhos habitualmente desdenhados pelas populações locais (em setores como as indústrias primárias, a agricultura ou os serviços pessoais). Em função da possibilidade de reduzir

² Embora menos sustentada, esta situação também é observada nos países de imigração da América Latina e do Caribe.

custos trabalhistas, alguns empregadores obtêm benefícios deste fluxo. Em contrapartida, é possível que os trabalhadores estrangeiros acumulem capital social e possam empreender uma mobilidade ocupacional ascendente. Apesar de existir uma demanda por estes trabalhadores, e de muitos realizarem atividades funcionais para a expansão econômica, estão submetidos, via de regra, a práticas estritas que regulamentam sua migração —por exemplo, através de quotas anuais ou de programas de contratação temporária— e que, em vários casos, constituem barreiras para seu ingresso e permanência; isto traz como seqüela a falta de documentação de alguns migrantes, irregularidade que alimenta a percepção negativa da imigração nos países receptores.

A migração de trabalhadores qualificados reúne outras características. Embora não seja um fenômeno novo, a crescente demanda nos países desenvolvidos por pessoal estrangeiro com habilidades específicas obriga a revisar as barreiras que se interpõem à sua mobilidade. Os que possuem qualificações elevadas se encontram em melhor posição para participar ativamente na mobilidade contemporânea; assim o mostra o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS) que, entre os tipos de serviços, contempla o serviço prestado por pessoa física, enfatizando o movimento temporário de pessoal qualificado.³ Embora este Acordo estabeleça restrições quantitativas e exigências adicionais (como a permissão de trabalho), que são fonte de controvérsias no momento de sua aplicação —já que implicam a análise de cada caso separadamente—, a premissa básica é que tais movimentos são complementares ao comércio e permitem aumentar a participação dos países no desenvolvimento do comércio mundial, o que poderia ajudar a reduzir a longo prazo os estímulos à migração (Iredale, 2001; FNUAP, 1998). É claro que os países desenvolvidos realizam esforços deliberados para atrair especialistas escassos —em alguns casos isso faz parte de suas políticas de recursos humanos— e encontram favorável acolhida em numerosos segmentos das sociedades de origem dos migrantes.⁴ É especialmente notório em tais países o aumento da demanda de imigrantes com habilidades cada vez mais específicas —como as de engenharia e a tecnologia no campo geral da informática—, para os quais se oferecem condições impossíveis de igualar nas nações da região.

No início da década de 1990, cerca de 300,000 profissionais e técnicos latino-americanos e caribenhos —aproximadamente 3% de sua disponibilidade na região— residiam em países distintos aos de seu nascimento; mais de dois terços deste total se concentrava nos Estados Unidos (Villa e Martínez, 2000), onde se estima que 12% dos indivíduos com diplomas em ciência e engenharia sejam estrangeiros, em sua maioria procedentes de um país em desenvolvimento (Pellegrino, 2000). A emigração destes recursos humanos foi motivo de profundas discussões na região, pois sua importância vai além das dimensões quantitativas. O debate tradicional sobre a fuga de cérebros (*brain drain*), que dá ênfase às suas repercussões negativas —enquanto fator que ajuda a aumentar as lacunas, reduz a formação de massas críticas e afeta a distribuição de renda—, se combina com propostas dirigidas a estimular a circulação e o intercâmbio de recursos humanos qualificados (*brain circulation* e *brain exchange*). Isto tem por objetivo converter os migrantes em nexos entre as redes locais e globais de desenvolvimento científico e tecnológico, e em agentes de transferência de conhecimento e tecnologia (Pellegrino, 2000). Do ponto de vista dos países de origem, estas propostas visam aproveitar as oportunidades abertas pela globalização, mas sua implementação se vê dificultada pelas práticas de flexibilização trabalhista aplicadas pelas grandes empresas, a retenção dos estudantes mais destacados nas universidades do mundo desenvolvido, a enorme

³ Em virtude deste Acordo, os Estados Unidos concedem um mínimo de 65,000 vistos anuais (com uma permanência de até três anos) para profissionais (OIM, Nações Unidas, 2000); o sistema de preferências da legislação norte-americana admite um máximo anual de 140,000 pessoas com qualificações especiais (INS, 2000).

⁴ As grandes empresas cumprem um papel fundamental neste processo; pode-se citar a reação de Bill Gates há alguns anos em face da eventual redução dos vistos da categoria de trabalhadores qualificados; ele disse que, se queriam impedir que empresas como a sua trabalhassem nos Estados Unidos, tal medida era “magistral” (Stalker, 2000, pág. 135).

disparidade entre as condições de trabalho e as remunerações oferecidas por distintos países e a ausência de ambientes apropriados para a revinculação.⁵

As crescentes oportunidades para os indivíduos no exterior se fazem ostensivas diante da escassa capacidade dos países em desenvolvimento de reter seus quadros qualificados. Todavia, nem sempre se concretizam: muitos migrantes qualificados não conseguem maximizar seus benefícios por causa das dificuldades para obter o reconhecimento de suas qualificações; além dos requisitos e limitações à livre mobilidade, enfrentam obstáculos para uma inserção apropriada nos países de destino (como as regras de prioridade em favor do pessoal nacional), o que diminui suas contribuições (CEPAL, 2000g; Iredale, 1998; FNUAP, 1998). Em alguns países receptores discute-se quanto ao aumento da imigração de profissionais e técnicos ser um fator depressor de salários entre os grupos mais qualificados da força de trabalho, associação observada nos anos 1990 entre os cientistas e engenheiros dos Estados Unidos (Espenshade e outros, 2001). Embora estas circunstâncias introduzam motivo para cautela sobre as expectativas de formação de um mercado global de recursos humanos qualificados, não desmentem o papel que estes migrantes podem cumprir na transferência tecnológica e sua importância deve servir de estímulo para a busca de melhores práticas —políticas ativas— do aproveitamento de suas potencialidades para os países emissores. Nesse sentido, alguns processos de integração dentro da região são instrutivos, pois contemplam medidas que facilitam a mobilidade de profissionais⁶ e a formação conjunta de programas de pós-graduação. Assim, a criação de oportunidades trabalhistas —junto à contínua capacitação— para trabalhadores altamente qualificados é tarefa prioritária na agenda regional.

2. Cultura migratória e formação de comunidades transnacionais

A migração internacional sempre contribuiu com os intercâmbios culturais e —além dos desafios que impõe a convivência de indivíduos, grupos e comunidades de diferentes culturas, etnias e religiões— é razoável esperar que continue forjando espaços multiculturais e difundindo idéias e valores. Todavia, a globalização comporta direções contraditórias: generalizam-se as expectativas de mobilidade, mas tornam-se mais rígidas as restrições ao deslocamento. As novas tecnologias em matéria de comunicações e transporte facilitam a mobilidade internacional. Além disso, graças às melhorias da escolaridade, somadas a uma maior informação —com mensagens sobre os níveis de vida e códigos de valor que alentam a percepção das supostas vantagens da migração— sobre a situação existente em outros países do mundo, há muito mais pessoas dispostas a migrar. Em suma, o *direito a migrar* é uma opção para aqueles que dispõem de um mínimo de capital humano e não estão em condições de materializar suas aspirações de mobilidade social em seus países de origem, cujas restrições para o exercício de direitos econômicos e sociais terminam minando o *direito a permanecer*. Assim, os movimentos internacionais de indivíduos e de famílias —que buscam obter aquilo que em seus países só se lhes oferece simbolicamente— emanam de decisões cada vez mais informadas e vinculadas à percepção de que os traslados pressupõem riscos e custos decrescentes. Esta é a cultura migratória contemporânea, agora animada por motivações relativamente autônomas das de natureza estritamente econômica.

Uma das manifestações culturais da globalização é o trânsito de identidades nacionais de base territorial para outras talvez menos abrangentes, mas de natureza transterritorial. A migração fez surgirem novos atores que, organizados em comunidades e articulados por meio de redes, mantêm vínculos estreitos com suas áreas de origem (às quais fazem remessas de dinheiro e enviam informação) e constituem referenciais coletivos de identidade nas áreas de destino (Portes, 1997a).

⁵ Segundo se depreende das admissões temporárias nos Estados Unidos, os latino-americanos e caribenhos ainda não participam em grande escala nos canais de circulação de profissionais e técnicos, como é o caso dos europeus e asiáticos (Pellegrino, 2000).

⁶ A Comunidade Andina registra uma longa experiência de instrumentos para a proteção de trabalhadores e no Mercosul existem iniciativas destinadas a fazer o acompanhamento dos mercados de trabalho e a gerar estatutos comuns de proteção trabalhista (Martínez, 2000).

Estas comunidades transnacionais⁷ são um bom exemplo do papel interativo da migração internacional e a globalização no âmbito da explosão identitária que caracteriza a fragmentação das sociedades contemporâneas (Castells, 1999, vol. II). As redes sociais e as comunidades fazem parte de uma estratégia afirmativa dos migrantes na defesa de seus traços culturais, na expressão de suas demandas de cidadania e a proteção tanto diante das posturas restritivas em matéria de imigração como diante das práticas de rejeição social (exemplificadas nas condições trabalhistas de muitos migrantes e nos sentimentos contra a imigração). Em grande medida, estas redes funcionam como fatores de retroalimentação dos fluxos migratórios e propiciam a diversificação da mobilidade.

As comunidades transnacionais se beneficiam das associações tradicionais de migrantes, mas sua complexidade é maior: propiciam atos culturais —danças, comidas, festividades e produtos idiossincráticos— e legitimam a diversidade das sociedades receptoras. São unidades sociais geograficamente estendidas, de relações densas e vínculos solidários, que inclusive auspiciam iniciativas microempresariais transnacionais (Portes, 1997a e 1997b). Com frequência funcionam com tensões, conflitos e contradições, que recriam o âmbito de desigualdade estrutural de suas comunidades de origem e servem de matriz para a reprodução social de seus membros nos países de destino (Canales e Zolniski, 2000).⁸ A heterogeneidade de seus membros, o potencial de resistência e oposição de alguns deles, suas diversas formas organizacionais, seus vínculos internacionais e suas complexas relações com o mercado e o Estado convertem estas comunidades transnacionais em elemento de referência obrigatória e de indiscutível importância para a formulação de medidas referentes à migração. Sua expressão interativa com a globalização é especialmente visível entre os imigrantes latino-americanos e caribenhos dos Estados Unidos.

3. Persistência de barreiras e dificuldades institucionais que restringem a mobilidade

A lógica restritiva subjacente nas medidas que muitos governos aplicam em matéria de migração internacional está ancorada em sua prerrogativa de custodiar a soberania territorial, que justifica o controle institucional do ingresso e permanência de estrangeiros. Todavia, sua extrapolação às normas migratórias não se ajusta à natureza internacional deste fenômeno nem aos fatores que —tanto nos países de origem como nos de destino— o estimulam. Sem dúvida, encomendar a política migratória aos organismos policiais encarregados de vigiar as fronteiras é uma opção inadequada para a gestão de um fenômeno de tanta complexidade econômica, social e cultural. Isto redundará na agudização de práticas restritivas que não são coerentes com o que a maioria dos governos declara acerca da migração⁹ e que são contraditórias com o que ocorre com o comércio internacional. Neste sentido, os Estados decidiram suprimir muitas barreiras que se interpunham ao movimento de capitais e aos fluxos de bens e serviços, sem que isto lhes impeça de realizar negociações sobre assuntos específicos, sempre que seus procedimentos respeitem as regras estabelecidas no âmbito dos acordos globais. No caso da migração internacional, estes marcos gerais não existem, mas os desafios impostos pelo fenômeno levam os Estados a reconhecer que não basta efetuar ações unilaterais. Como se pode estabelecer acordos gerais sobre a migração além das disposições que regem a mobilidade com fins de negócios e de prestação de serviços incluídas em alguns instrumentos internacionais?

⁷ A condição transnacional se associa tanto aos intercâmbios que os migrantes realizam com suas áreas de origem como a seus contínuos traspassos das fronteiras políticas e culturais (Canais e Zolniski, 2000).

⁸ Seus integrantes podem ter lares em distintos lugares, o que produz circuitos de deslocamentos que combinam estadias e frequências de viagem variáveis dentro de espaços de vida claramente transnacionais.

⁹ A Oitava Pesquisa Demográfica das Nações Unidas entre os governos relativa à população e ao desenvolvimento (1999) mostra um aumento do número de governos (28% dos que responderam) que consideram muitos elevados os níveis de imigração; muitos deles declararam ter políticas de controle (especialmente para os migrantes ilegais, os refugiados e solicitantes de asilo). Entre os governos da América Latina e do Caribe, 62% indicaram não ter posição oficial sobre os níveis de imigração, 15% declararam que a imigração é muito elevada e 18% que desejavam reduzi-la (Nações Unidas, 2001).

Em princípio, e descartando outros fins polêmicos, a regulamentação estrita da migração é considerada um mecanismo de proteção dos mercados de trabalho nacionais. Todavia, somente por exceção os estrangeiros chegam a constituir uma fração majoritária da força de trabalho de um país; o comum é que sejam uma proporção modesta do total e que ocupem aquelas posições que os trabalhadores locais deixam livres, motivo pelo qual raramente os deslocam. Contudo, é possível que sua participação no mercado de trabalho incida na depressão dos salários no país de destino. A probabilidade de que este efeito se produza aumentará proporcionalmente à uma maior importância da presença de trabalhadores imigrantes sem documentos que, por estarem excluídos dos sindicatos e dos mecanismos de negociação coletiva, podem favorecer uma redução dos salários reais. Isto leva a sustentação da idéia de que o emprego de estrangeiros sem documentos, com retribuições inferiores às dos nacionais, abala os acordos coletivos existentes, fomenta a substituição de trabalhadores nacionais por estrangeiros em alguns setores e debilita sua contribuição à renda nacional (Abella, 2000).

Embora as políticas migratórias da maioria dos países continuem sendo adotadas com critérios unilaterais, na década de 1990 se observaram sinais a favor de iniciativas regionais para chegar a um consenso sobre esta matéria. Em consonância com este novo espírito, o Simpósio sobre Migração Internacional nas Américas reconheceu explicitamente que “a migração internacional constitui um fenômeno multifacetado que envolve todos os países e deve ser objeto de diálogo e cooperação internacional, sem que isto implique menoscabo algum da soberania nacional para estabelecer os âmbitos legais e políticos sobre migração internacional” (CELADE, 2000g, pág. 7). Este reconhecimento, que não nega o direito de cada país de regulamentar a imigração, é um indicio auspicioso da gradual adoção de princípios comuns mais flexíveis nas Américas. O tratamento dos numerosos assuntos da migração internacional obriga a superar as visões normativas oficiais de caráter essencialmente restritivo —que se estendem a uma parte importante da opinião pública e alimentam os preconceitos sobre o fenômeno; isto significa impulsionar uma progressiva flexibilidade que facilite os movimentos migratórios e proteja as populações envolvidas.

A tarefa de flexibilizar as normas migratórias parece especialmente factível em escala intra-regional (em particular, nas zonas fronteiriças), já que a restrição ao fluxo de trabalhadores estrangeiros deveria começar a diluir-se à medida que se aprofundem os processos de integração e se reconheça que os intercâmbios migratórios proporcionam um componente complementar de mão-de-obra em setores estratégicos. É justamente no contexto restritivo tradicional que os temas da migração irregular, da ilegalidade dos trabalhadores e da concorrência desleal no mercado de trabalho se manifestam (Mármora, 1997). A oportunidade que os acordos de integração sub-regional proporcionam para avançar nestas matérias deve ser aproveitada de maneira decisiva e sistemática, assumindo o caráter multissetorial dos assuntos relativos à migração internacional e adotando políticas guiadas por princípios de convergência. A lógica restritiva, que implica o fechamento das portas para a radicação em um país distinto do de origem, conduz a uma séria tensão: muitos migrantes não só enfrentam dificuldades para exercer o direito de viver em seu país de nascimento, mas também para estabelecer-se em outro ou para retornar ao de origem.¹⁰

¹⁰ A Pesquisa das Nações Unidas de 1999 mostra que a maioria dos governos da região carece de posição oficial e de políticas sobre emigração (Nações Unidas, 2001b). Embora o dilema mencionado não tenha merecido maior atenção na região (as iniciativas públicas voltadas para o vínculo dos emigrados com a atividade de seus países são fracas ou inexistentes), ultimamente os governos começaram a tomar consciência do importante papel que desempenham as comunidades de compatriotas no exterior.

4. As forças globais e o futuro da migração

A migração internacional é um processo de transcendência histórica, que faz parte indissolúvel da evolução humana. No passado, e respondendo a transformações dos cenários econômicos, sociais e políticos, complementou a expansão do comércio e a economia, contribuiu para criar nações e territórios, nutriu a urbanização, abriu novos espaços à produção e contribuiu decisivamente para a mudança social e cultural. Na segunda metade do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, o mundo observou uma migração fundamentalmente composta por duas correntes apostas: a do livre traslado de europeus, que cumpriu um papel essencial na convergência econômica de algumas regiões do Velho e do Novo Mundo, e a que incluiu trabalhadores de diversas origens, principalmente asiáticos, para regiões tropicais, cujo deslocamento, em muitos casos forçado, redundou numa ampliação da desigualdade na ordem internacional. Estas correntes, promovidas por diversas forças, mereceram a aceitação dos países de destino. Atualmente, porém, existe uma preocupação com alguns aspectos conflitantes da migração, tanto para os países receptores e de origem como para os próprios migrantes (como os riscos de aprofundar as desigualdades e os riscos associados à ilegalidade).

Tudo faz prever que, ao menos a curto e médio prazo, a migração continuará estimulada, num mundo de fortes interconexões, no qual se farão mais visíveis as profundas diferenças econômicas internacionais e as agudas insuficiências estruturais dos países em desenvolvimento. Além disso, os países desenvolvidos —demograficamente envelhecidos— fortalecerão suas estratégias que tendem a atrair recursos humanos qualificados e manterão a demanda de trabalhadores meros qualificados, cujos novos contingentes os mercados trabalhistas dos países em desenvolvimento dificilmente poderão absorver, ainda que em vários deles sua oferta —como reflexo dos processos de transição demográfica— diminua. Neste contexto, a difusão de valores e informação, próprios de uma cultura migratória que reafirma a legitimidade do direito a migrar, e a consolidação de atores organizados facilitarão as decisões migratórias.

Do ponto de vista estritamente econômico, a experiência mostra que a transformação de países emissores em receptores tem lugar num reduzido número de casos; os países em desenvolvimento que protagonizaram esta transição o fizeram aproveitando seus baixos custos trabalhistas e manufaturando e exportando produtos intensivos em mão-de-obra (Richelle, 1998). A maioria dos países em desenvolvimento sofrerá os efeitos provocados pelos processos de desenvolvimento e, a curto prazo, aumentará sua emigração, na medida em que as melhores remunerações continuem sendo uma condição excepcional nesses países. A estratégia competitiva das nações desenvolvidas e das grandes empresas pode desgastar o contingente de recursos qualificados dos países em desenvolvimento, aprofundando as brechas econômicas. Diante de tal perspectiva, é válido indagar sobre as repercussões que a realocação de atividades produtivas teria sobre o emprego nos países em desenvolvimento; as transferências de serviços parecem ser as mais promissoras e tal opção poderia ser reforçada nos processos de integração sub-regional, desde que as diferenças salariais não se acentuem e os países membros dos acordos avancem efetivamente nos compromissos de uma integração profunda.

II. Padrões de migração internacional da população latino-americana e caribenha

A informação sobre a migração internacional de latino-americanos e caribenhos identifica dois grandes padrões: a emigração extra-regional e o intercâmbio entre países da própria região. Um terceiro padrão corresponde à histórica imigração de ultramar, proveniente principalmente da Europa, que registrou ritmos intensos e variáveis entre a segunda metade do século XIX e os anos posteriores à segunda guerra mundial; nas décadas recentes a região perdeu atrativo para a população europeia e o contingente (*stock*) de imigrantes, envelhecido por falta de renovação e reduzido pela mortalidade e pelo retorno, diminuiu de aproximadamente 4 milhões de pessoas em 1970 para menos de 2,5 milhões em 1990. Nas últimas décadas a emigração extra-regional foi o principal padrão migratório da América Latina e do Caribe e sua característica mais distintiva é a orientação preferencial para os Estados Unidos; ainda que com magnitudes menores, a presença de latino-americanos e caribenhos em países da Europa (como Espanha e Itália), Austrália e Japão se fez mais numerosa.

1. A emigração para os Estados Unidos

À histórica emigração de mexicanos e caribenhos para os Estados Unidos, nas últimas décadas se agregou a de centro-americanos e sul-americanos, fato que destaca as sérias limitações estruturais de muitos países para reter sua população. Ao efeito impulsor da emigração provocado por estas condições se soma o efeito facilitador, que se associa à consolidação das comunidades de migrantes nos países receptores. Depois de experimentar um forte incremento na década de 1970, o contingente de imigrantes latino-americanos e caribenhos acumulado até 1990 nos Estados Unidos se elevava a 8,4 milhões de pessoas (Villa e Martínez, 2000). As cifras da Pesquisa Contínua de População de 2000 —embora não sejam estritamente comparáveis com os dados censitários de 1990— indicam uma vigorosa expansão nos anos 1990, pois o contingente se aproximou das 15 milhões de pessoas, o que representa mais da metade do total de imigrantes dos Estados Unidos (Lollock, 2001; Schmidley e Gibson, 1999). Devido a estas tendências, que se desenvolveram em meio a constantes revisões e emendas das normas e políticas migratórias norte-americanas —inspiradas pelo propósito de controlar a migração ilegal e o tráfico de indivíduos—, a migração originada na América Latina e no Caribe é percebida como um fenômeno social muito relevante para os Estados Unidos, alimentando o debate sobre suas repercussões e convertendo-o em assunto de primeira ordem em suas relações com os países da região.

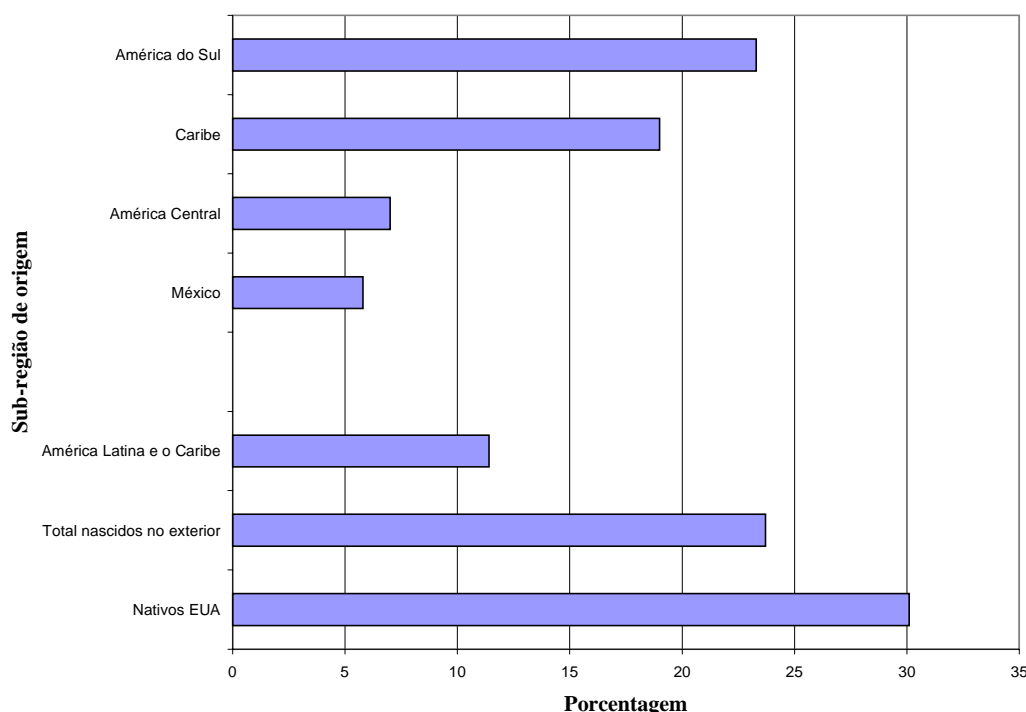
É neste ambiente que se traça o “novo bilateralismo” entre México e os Estados Unidos. Do ponto de vista do México, a regularização da situação migratória de seus nacionais sem documentos, o aumento das quotas de admissão e o estabelecimento de programas de trabalhadores temporários e de um mecanismo comum de controle fronteiriço são assuntos prioritários das negociações retomadas no início de 2002. Nas palavras do Presidente Vicente Fox: “O México e os Estados Unidos concordaram com o fato de que têm que chegar a um acordo... a emigração não é simplesmente um problema a resolver, mas também uma oportunidade a ser aproveitada” (*El Mundo*, 5 de setembro de 2001). Para os Estados Unidos, estas negociações são um passo fundamental em seu objetivo de obter uma imigração “ordenada” e combater o tráfico de indivíduos; também se relacionam com a importância da população que se auto-identifica como “latina” ou “hispanica” e que, segundo o censo norte-americano de 2000, alcança 35,3 milhões de pessoas —imigrantes e nativos—, ou seja, 13% da população dos EUA (a primeira minoria étnica do país) (Grieco e Cassidy, 2001).

Os imigrantes latino-americanos e caribenhos dos Estados Unidos formam um grupo heterogêneo, de diversas origens e características sociodemográficas e socioeconômicas. Com mais

de 7 milhões em 1997, os mexicanos são uma clara maioria do contingente total; embora numerosos, nenhum outro contingente de oriundos do Caribe (principalmente cubanos e dominicanos) ou América Central (em especial salvadorenhos) excede um milhão de pessoas. Os imigrantes mexicanos equivalem a 7% da população do México, os cubanos e dominicanos quase a 8% de suas respectivas populações de origem e os salvadorenhos superam os 10% da sua (Schmidley e Gibson, 1999).

Considerados em conjunto, os imigrantes da América Latina e do Caribe nos Estados Unidos se distinguem por uma maioria masculina, traço muito influenciado pela alta proporção de mexicanos, o que, unido aos contingentes centro-americanos —entre os quais são comuns os grupos familiares— influi também na composição socioeconômica dos imigrantes, caracterizada por uma elevada proporção de pessoas com níveis relativamente baixos de qualificação. Entre os imigrantes sul-americanos e caribenhos é maior a frequência de pessoas com níveis médios ou altos de qualificação, embora sua proporção esteja abaixo da registrada pela população nativa dos Estados Unidos (Villa e Martínez, 2000) (ver o gráfico 8.1).

Gráfico 8.1
**ESTADOS UNIDOS: PORCENTAGEM DE PROFISSIONAIS NA FORÇA
DE TRABALHO, SEGUNDO SUA ORIGEM, 1997**



Fonte: A. Schmidley e C. Gibson, “Profile of the Foreign-Born Population in the United States, 1997”, *Current Population Reports*, Série P23-195, Washington, D.C., Escritório de Censo dos Estados Unidos, 1999 (<http://www.census.gov>).

A inserção trabalhista dos imigrantes latino-americanos e caribenhos dos Estados Unidos também varia segundo sua origem (ver o quadro 8.1). As atividades agrícolas ocupam uma posição de destaque entre os trabalhadores mexicanos, ainda que em sua maioria (54.4%) estes se empreguem na indústria, comércio varejista e construção. Os imigrantes centro-americanos se distribuem entre ocupações dos setores industriais, comércio varejista e serviços (especialmente os pessoais). Os sul-americanos se inserem preferentemente na indústria, mas ostentam uma importante participação nos serviços profissionais. Os caribenhos mostram um perfil trabalhista

mais próximo ao da população nativa dos Estados Unidos, pois quase um quarto deles se situa no setor dos serviços profissionais.

Quadro 8.1
**ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE
 ATIVA NATIVA E NASCIDA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE,
 POR SETORES DE ATIVIDADE, CENSO DE 1990**
 (Em milhares)

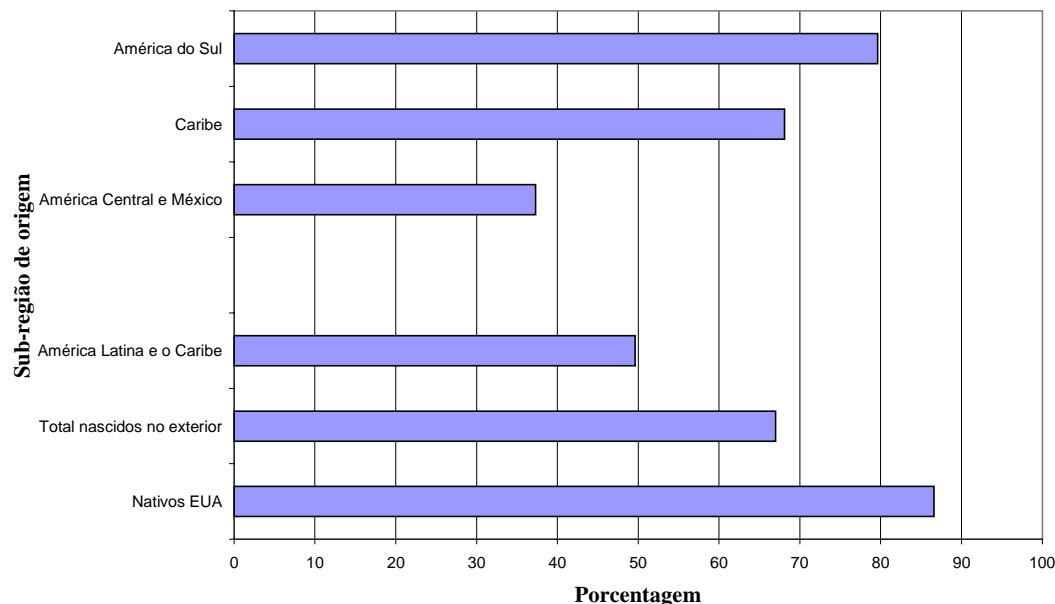
Setor de atividade	População nativa Estados Unidos	%	População segundo a origem							
			México	%	América Central	%	América do Sul	%	Caribe	%
Agricultura	2 694	2.6	312	12.9	16	2.6	4	0.8	13	1.2
Mineração	695	0.7	11	0.5	1	0.2	1	0.2	1	0.1
Construção	6 534	6.2	252	10.4	52	8.6	26	5.4	61	5.4
Indústrias	18 242	17.4	642	26.5	127	21.0	104	21.5	181	16.1
Transporte	4 695	4.5	59	2.4	21	3.5	27	5.6	67	6.0
Comunicações	2 944	2.8	22	0.9	6	1.0	6	1.2	23	2.0
Comércio atacadista	4 592	4.4	120	5.0	26	4.3	23	4.8	52	4.6
Comércio varejista	17 561	16.7	425	17.5	114	18.8	81	16.7	163	14.5
Finanças	7 332	7.0	50	2.1	28	4.6	32	6.6	95	8.5
Pequenos estabelec. comerciais e oficinas de consertos	4 970	4.7	139	5.7	55	9.1	40	8.3	71	6.3
Serviços pessoais	4 545	4.3	176	7.3	76	12.6	45	9.3	84	7.5
Serviços profissionais	24 925	23.7	189	7.8	75	12.4	86	17.8	278	24.8
Administração pública	5 287	5.0	25	1.0	8	1.3	9	1.9	34	3.0
Total	105 016	100.0	2 422	100.0	605	100.0	484	100.0	1 123	100.0

Fonte: S. Lapham, *The Foreign-Born Population in the United States. 1990 Census of Population*, Washington, D.C., Departamento de Comércio dos Estados Unidos, 1993 e *Persons of Hispanic Origin in the United States. 1990 Census of Population*, Washington, D.C., Departamento de Comércio dos Estados Unidos, 1993.

O nível médio de instrução do conjunto dos imigrantes latino-americanos e caribenhos é inferior ao daqueles procedentes de outras regiões do mundo e inferior também ao da população nativa dos Estados Unidos; todavia, a heterogeneidade da condição educativa dos imigrantes não é menor que a observada com respeito a outras de suas características socioeconômicas. Assim, se considerarmos a porcentagem de população acima de 25 anos que tenha cursado o ensino médio, a diferença entre os sul-americanos e a população nativa dos EUA se reduz drasticamente; também desaparecem as discrepâncias entre os caribenhos e os imigrantes de outras regiões (ver o gráfico 8.2). Em suma, a imagem do conjunto de imigrantes da região se vê afetada pela alta proporção de mexicanos e centro-americanos cujo nível de instrução é relativamente baixo. Mas talvez o mais significativo seja que o perfil educativo esteja associado à polarização dos imigrantes no âmbito trabalhista: aqueles com maior qualificação se integram aos setores produtivos mais dinâmicos ou aos meios acadêmicos e de pesquisa; os que possuem menor escolaridade trabalham em atividades que requerem baixa qualificação. O fato de que estes últimos sejam uma maioria está vinculado à forte incidência da pobreza entre os imigrantes da América Latina e do

Caribe (Lollock, 2001). Não obstante, os imigrantes têm, em média, um nível educativo maior que o de suas populações de origem, o que revela a seletividade do processo migratório. Mais ainda, o número de imigrantes qualificados é muito importante em relação à disponibilidade de recursos humanos de nível educativo semelhante em seus países de origem, o que sustenta a interpretação dos que ressaltam os efeitos negativos de sua emigração (Pellegrino, 2000).

Gráfico 8.2
**ESTADOS UNIDOS: PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO ACIMA DE 25 ANOS COM
PELO MENOS O ENSINO MÉDIO, SEGUNDO ORIGEM, 2000**



Fonte: L. Lollock, “The Foreign-Born Population in the United States, Population Characteristics”, Washington, D.C., Escritório do Censo dos Estados Unidos, 2001 (<http://www.census.gov>).

Um dado adicional sobre a imigração recebida pelos Estados Unidos se refere à dinâmica das admissões (sinônimo de migração legal). A série de dados pertinentes permite concluir que nas três últimas décadas as pessoas oriundas da região representaram mais de 40% do total geral de imigrantes admitidos, proporção que inclusive excedeu os 50% no primeiro quinquênio dos anos 1990 (ver o quadro 8.2). Em coincidência com as cifras do contingente de imigrantes, os mexicanos ocupam grande maioria entre as admissões outorgadas a indivíduos da região; seguem-se os caribenhos (principalmente dominicanos, cubanos, jamaicanos e haitianos) e na década de 1980 se destacaram também os salvadorenhos (ver o quadro 8.3).

Quais são as principais razões para que se autorize a imigração nos Estados Unidos? De acordo com as normas migratórias deste país, a maioria das admissões obedece a motivos familiares (parentesco com cidadãos americanos e reunificação familiar), o que sugere que a condição migratória nem sempre obedece diretamente a razões trabalhistas (ver o quadro 8.4).

Quadro 8.2
**ESTADOS UNIDOS: TOTAL DE IMIGRANTES ADMITIDOS PROVENIENTES
 DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE, 1971-1998**
 (Em milhares)

Período	Total	América Latina e o Caribe	Porcentagem sobre total
1971-1980	4 493	1 813	40.4
1981-1990	7 338	3 458	47.1
1991-1994	4 510	2 341	51.9
1995-1998	3 095	1 278	41.3

Fonte: Serviço de Imigração e Naturalização dos Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2000.

Quadro 8.3
**ESTADOS UNIDOS: IMIGRANTES ADMITIDOS PROVENIENTES DE PAÍSES
 SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE, 1971-1998**
 (Em milhares)

País de origem	Período			
	1971-1980	1981-1990	1991-1994	1995-1998
México	640	1656	1400	531
Caribe	741	872	437	385
Cuba	265	145	48	89
Haiti	56	138	81	60
Jamaica	138	208	72	67
Rep. Dominicana	148	252	180	120
Outros Caribe	134	129	56	49
América Central	135	469	267	156
El Salvador	35	214	117	62
Outros América Central	100	255	150	94
América do Sul	297	461	237	206
Argentina	30	27	14	9
Colômbia	78	123	54	50
Equador	50	56	31	29
Otros América do Sul	139	255	138	118
Total região	1 813	3 458	2 341	1 278

Fonte: Serviço de Imigração e Naturalização dos Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2000.

Quadro 8.4

**ESTADOS UNIDOS: LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS ADMITIDOS COMO
IMIGRANTES, POR SUB-REGIÃO DE ORIGEM E SEGUNDO A CATEGORIA
DE ADMISSÃO, 1998**

Sub-região de origem	Total	Categoria de admissão				
		Parentesco com cidadãos norte-americanos	Reunificação familiar	Emprego	Refúgio e asilo	Outras
México	131 575	71 731	55 140	3 586	41	1 077
América Central	35 679	20 814	9 470	4 048	843	504
Caribe	75 521	31 665	24 908	2 361	15 480	1 107
América do Sul	45 394	26 765	11 116	5 706	712	1 095
Total região	288 169	150 975	100 634	15 701	17 076	3 783

Fonte: Serviço de Imigración e Naturalização dos Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2000.

2. A emigração para outros destinos

Os dados sobre a emigração de latino-americanos e caribenhos para destinos extra-regionais distintos dos Estados Unidos são incompletos e apresentam problemas de comparabilidade conceitual e temporal; apesar de tais limitações, pode-se estimar o contingente total destes emigrantes em pouco mais de 2 milhões de pessoas no ano 2000 (ver quadro 8.5). A busca de destinos alternativos aos tradicionais começou a adquirir importância nas décadas de 1970 e 1980, quando a ruptura dos regimes democráticos em muitos países aliada à profunda crise econômica da “década perdida” provocaram um aumento das propensões migratórias. Nos anos 1990, as insuficiências dos mercados de trabalho e as redes de apoio à migração que estavam surgindo, propiciaram a manutenção (e inclusive a intensificação) de algumas correntes estabelecidas nas décadas anteriores. Além do impulso gerado por estes fatores, a emigração aumentou com o fluxo de retorno de antigos imigrantes de ultramar e o daqueles que obtiveram o reconhecimento de seu direito de cidadania no país de origem de seus parentes e antepassados (Villa e Martínez, 2001).

No Canadá, o contingente de imigrantes oriundos da região —extremamente reduzido até a década de 1960— passou de pouco mais de 320,000 pessoas em 1986 para quase 555,000 em 1996. A corrente tradicional de caribenhos (principalmente da Jamaica, Guiana, Trinidad e Tobago e Haiti), que compunham a metade de tal contingente, foi complementada nas últimas décadas por outra procedente da América Central (formada principalmente por salvadorenhos), cujo forte crescimento se reflete em um total de quase 70,000 pessoas em 1996.

Vários países europeus receberam população proveniente da América Latina e do Caribe; as maiores concentrações são observadas nas velhas metrópoles coloniais (Reino Unido, Países Baixos e Espanha) e Itália. A corrente de caribenhos das antigas colônias ao Reino Unido foi muito intensa desde o pós-guerra até 1962, ano em que este país decidiu terminar sua política de livre admissão dos cidadãos da Comunidade do Caribe; embora ainda em 1980 se tenha registrado o ingresso de 625,000 caribenhos, seu número diminuiu para menos de 500,000 em 1991 (dados de OPCS, censos e pesquisas sobre a força de trabalho, citados por Thomas-Hope, 2000). Dois terços dos quase 150,000 imigrantes da região contabilizados nos Países Baixos em 2000 provinham das Antilhas Holandesas (www.statline.cbs.nl). A Espanha, por outro lado, reúne fundamentalmente população nativa dos países da América Latina e os dados da recente regularização migratória efetuada neste

país permitem estimar que o contingente de imigrantes latino-americanos, que era de 50,000 pessoas em 1981 (Palazón, 1996), aumentou para 150,000 em 2000 (www.mir.es); os equatorianos (29 mil), peruanos (28 mil), dominicanos (27 mil) e colombianos (25 mil) formavam o grosso deste total. Os latino-americanos também predominavam entre os 116,000 imigrantes da região presentes na Itália em 2000; os peruanos (33 mil), brasileiros (19 mil) e equatorianos (10 mil) constituíam os grupos mais numerosos (www.istat.it).

Quadro 8.5
**LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS NA EUROPA E EM OUTROS PAÍSES COM
DISPONIBILIDADE DE DADOS, CIRCA 2000**
(Em milhares)

País de presença	Total
Alemanha	88
Áustria a/	2
Bélgica	5
Dinamarca	1
Espanha	150
França a/	42
Holanda	158
Itália	116
Noruega	15
Portugal	26
Reino Unido b/	500
Suécia	20
Total Europa	1 123
 Austrália	 75
Canadá	553
Israel	78
Japão	285
 Total dos países com informação	 2 114

Fonte: Projeto IMILA da CELADE.

a/ Corresponde a 1990.

b/ Thomas-Hope (2000).

O contingente de imigrantes latino-americanos e caribenhos na Austrália é pouco superior a 70,000 pessoas, entre as quais predominam os chilenos (www.immi.gov.au). Similar magnitude registra o contingente presente em Israel, e sua maior proporção é de argentinos (www.cbs.gov.il). Por último, segundo informação do Departamento de Imigração do Ministério da Justiça do Japão, em 2000 mais de 300,000 pessoas não nativas residentes no país eram latino-americanas (<http://jim.jcic.or.jp/stat/stats/21MIG22.html>); o fato de que 80% do total fossem brasileiros e outros 14% peruanos faz presumir que grande parte destas pessoas (nascidas no Brasil e Peru) sejam descendentes de imigrantes japoneses (*nisei*) chegados àqueles países nas primeiras décadas do século XX.

3. A migração intra-regional

A migração entre os países da região tem profundas raízes históricas e se associa tanto à articulação dos mercados de trabalho como a fatores de caráter conjuntural (entre eles, os conflitos sociopolíticos nacionais). Este padrão experimentou um notável aumento nos anos 1970, quando o número de migrantes duplicou, chegando a quase dois milhões de pessoas; por outro lado, na década de 1980, devido à crise econômica, sua intensidade diminuiu, o que se refletiu em um modesto aumento do contingente de migrantes, totalizando 2,2 milhões de pessoas (Villa e Martínez, 2000). Quase dois terços destes migrantes se concentravam na Argentina e Venezuela (ver o quadro 8.6), países que experimentaram uma sensível diminuição da imigração e que recentemente registraram um crescimento da emigração extra-regional.

Quadro 8.6
**AMÉRICA LATINA: POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR SEGUNDO A REGIÃO
 DE ORIGEM, POR PAÍSES DE PRESENÇA, CIRCA 1990**
(Em milhares)

País de presença	Ano	Região de origem				Total	%
		América Latina	%	Resto do mundo	%		
Argentina	1991	807	50.2	799	49.8	1 606	100.0
Bolívia	1992	46	24.7	140	75.3	186	100.0
Brasil	1991	115	15.0	652	85.0	767	100.0
Chile	1992	66	57.9	48	42.1	114	100.0
Colômbia	1993	67	62.6	40	37.4	107	100.0
Costa Rica		...		...
Cuba		...		...
Equador	1990	53	69.7	23	30.3	76	100.0
El Salvador	1992	19	73.1	7	26.9	26	100.0
Guatemala	1994	31	75.6	10	24.4	41	100.0
Haiti		...		...
Honduras	1988	30	88.2	4	11.8	34	100.0
México	1990	85	24.9	256	75.1	341	100.0
Nicaragua	1995	20	76.9	6	23.1	26	
Panamá	1990	38	61.3	24	38.7	62	100.0
Paraguai	1992	166	88.8	21	11.2	187	100.0
Peru	1993	23	43.4	30	56.6	53	100.0
República Dominicana	1993	...		...
Uruguai	1995	46	53.5	40	46.5	86	100.0
Venezuela	1990	660	64.5	364	35.5	1 024	100.0
Total		2 272	48.0	2 464	52.0	4 736	100.0

Fonte: Projeto IMILA do CELADE.

Nota: Segundo a informação disponível dos censos de 2000 no México 16% de imigrantes são provenientes da região (de um total de 520,000 pessoas) e no Panamá, 63% (de um total de 82,000 pessoas).

A Argentina, com um contingente de migrantes intra-regionais pouco superior a 800,000 pessoas em 1990 (cifra que equivale a quase 3% da população do país), é o destino tradicional de correntes originadas em nações limítrofes, que se inserem na agricultura, indústria, construção e serviços. A Venezuela, sob o estímulo do surto petrolífero dos anos 1970, recebeu numerosos migrantes colombianos e acolheu pessoas do cone sul forçadas a deixar seus países; em 1990 registrou 660,000 imigrantes intra-regionais (3.4% da população nacional). Na América Central, as alterações sociopolíticas dos anos 1970 e 1980, somadas às insuficiências estruturais do desenvolvimento, deram lugar a um considerável aumento do contingente de imigrantes (principalmente nicaraguenses e salvadorenses) na Costa Rica; seu total chegou a 300,000 pessoas em 2000 (8% da população do país) (INEC, 2001). Nos anos 1970 e 1980, o México recebeu uma importante imigração da Guatemala e de El Salvador e se consolidou como território de trânsito de migrantes em suas rotas para o norte. Algo similar —com números menores, mas com efeitos econômicos, sociais e culturais mais intensos— pode-se dizer a respeito de Belize. A condição de trânsito se verifica também em outros países da América Central, por onde circulam migrantes procedentes de países sul-americanos e outras regiões.

No Caribe registra-se uma intensa circulação de pessoas; junto à já histórica migração do Haiti para a República Dominicana, em vários países insulares a expansão das atividades turísticas geraram oportunidades de emprego que incentivam a mobilidade territorial. Em 1990, mais da metade dos imigrantes caribenhos procedia da mesma sub-região; esta proporção era ainda maior em Trinidad e Tobago, Ilhas Virgens dos Estados Unidos e Barbados (ver o quadro 8.7). O efeito desta migração intracaribenha se faz notar com força nas populações de origem, já que em Granada e São Vicente e Granadinas, entre um sexto e um quinto da população nacional é emigrante intra-regional. Um aspecto importante da migração no Caribe é o retorno, que apresenta múltiplas repercussões socioeconômicas, como a transferência de poupança (incluindo as pensões de aposentadoria), investimentos em projetos locais de bem-estar social e o desempenho de atividades que implicam um alto grau de qualificação (Thomas-Hope, 2000).

Quadro 8.7
CARIBE: POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR, SEGUNDO A REGIÃO DE ORIGEM, POR PAÍSES DE PRESENÇA, CIRCA 1990
(Em milhares)

País de presença	Ano	Região de origem				Total	%
		Caribe	%	Resto do mundo	%		
Antígua e Barbuda	1991	8.3	67.5	4.0	32.5	12.3	100.0
Bahamas	1990	4.0	15.0	22.6	85.0	26.6	100.0
Barbados	1990	12.9	60.3	8.5	39.7	21.4	100.0
Dominica	1991	0.9	33.3	1.8	66.7	2.7	100.0
Granada	1991	2.8	62.2	1.7	37.8	4.5	100.0
Guiana	1990	1.0	27.0	2.7	73.0	3.7	100.0
Ilhas Virgens Britânicas	1991	5.8	71.6	2.3	28.4	8.1	100.0
Ilhas Virgens dos Estados Unidos	1990	23.3	70.8	9.6	29.2	32.9	100.0
Jamaica	1990	3.3	11.5	25.3	88.5	28.6	100.0
Montserrat	1991	1.4	66.7	0.7	33.3	2.1	100.0
Saint Kitts e Nevis	1991	1.6	48.5	1.7	51.5	3.3	100.0
São Vicente e Granadinas	1991	2.7	64.3	1.5	35.7	4.2	100.0
Santa Lúcia	1991	3.0	53.6	2.6	46.4	5.6	100.0
Trinidad e Tobago	1990	37.1	73.8	13.2	26.2	50.3	100.0
Total		108.1	52.4	98.2	47.6	206.3	100.0

Fonte: F. Mills, 1990-1991, *Population and Housing Census of the Commonwealth Caribbean. Regional Monograph, Intraregional and Extraregional Mobility, the New Caribbean Migration*, Trinidad e Tobago, Comunidade do Caribe (CARICOM), 1997.

Entre as características da migração intra-regional, destaca-se a crescente participação das mulheres e de trabalhadores altamente qualificados. Embora exista forte heterogeneidade entre os fluxos, a “feminização” da migração obedece tanto às possibilidades que oferecem os mercados de trabalho como à influência da reunificação familiar; a maior migração de pessoal qualificado, ao mesmo tempo em que responde às desiguais condições de trabalho entre os países, contribui para valorizar a migração intra-regional (Villa e Martínez, 2000). Outro traço da migração intra-regional que se vem acentuando com o tempo é o aumento das formas de mobilidade de duração temporária variável, que não envolvem o traslado do lugar de residência; esta ampliação dos “espaços de vida” se associa às iniciativas de integração sub-regional, à abertura econômica e à reestruturação territorial das economias da região (ver o boxe 8.1).

Boxe 8.1

MUDANÇAS NA MOBILIDADE DAS PESSOAS NUMA ÁREA DO MERCOSUL

A interação entre a Área Metropolitana de Buenos Aires e o Uruguai sempre foi favorecida pela proximidade geográfica, econômica e cultural, motivo pelo qual a primeira registra uma concentração de emigrantes uruguaios. O que se pode dizer de outras formas de mobilidade como componentes desta interação? A informação sobre o trânsito de passageiros —movimentos de todo tipo, sem distinguir o tempo de permanência— deixa pistas válidas para formular hipóteses sobre o que sucede com a mobilidade das pessoas num espaço de integração. Os movimentos com origem e destino no Uruguai, principalmente em Montevideu, representam 40% das entradas e saídas de pessoas da Área Metropolitana de Buenos Aires. Os passageiros declaram como motivos de viagem a visita a parentes e amigos, o uso de serviços e comércio e o trabalho vinculado a empresas e atividades do governo, e muitos deles afirmam que se trasladam com muita frequência. Aqueles que vão ao Uruguai —em sua maioria moradores de Buenos Aires— apontam como principal razão o turismo, seguida, muito de longe, pelos motivos de trabalho (comércio, reuniões, serviços).

Estes antecedentes permitem formular a hipótese de que os movimentos migratórios tradicionais, que implicam câmbios na residência habitual das pessoas, são apenas uma parte da intensa mobilidade que se observa. Sem considerar o turismo —que obedece a circuitos consolidados há muito tempo—, a novidade é que algumas motivações dos viajantes frequentes são as mesmas que se aplicavam à migração tradicional, sugerindo uma ampliação de espaços de vida e uma estreita associação com o funcionamento de redes sociais, empresariais e institucionais que realizam suas atividades em ambos os territórios, permeando as fronteiras e tendo como protagonistas principais os trabalhadores altamente qualificados. Em que medida estas novas formas de mobilidade são incentivadas pelos processos formais de integração e até que ponto se trata da continuidade de dinâmicas preexistentes, são duas perguntas abertas; o que se constata é que, à custos de transporte cada vez menores, estes movimentos permitem a algumas pessoas alcançar objetivos que antes só conseguiam mediante a migração tradicional.

Fonte: R. Bertoncello, “Migración, movilidad e integración: desplazamientos poblacionales entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay”, documento apresentado no Terceiro Colóquio Internacional de Geocrítica, Migração e Mudança Social, Barcelona, Espanha, 28 a 31 de maio de 2001 (www.ub.es/geocrit).

III. Potencialidades e problemas da migração

1. As remessas

As transferências monetárias feitas pelos emigrantes a seus países de origem formam um estreito vínculo entre a migração e o desenvolvimento. Embora essas remessas sejam uma importante fonte de divisas, fatores como a diversidade das transferências (familiares ou coletivas), os canais de remissão (formais e informais), os custos de envio e as formas de utilização (consumo, poupança ou investimentos) dificultam a avaliação de seu impacto atual e potencial sobre o

desenvolvimento das comunidades receptoras. Devido ao caráter informal de muitas transferências —uma proporção desconhecida viaja nos bolsos dos emigrantes, familiares ou amigos—, a estimativa de sua quantia escapa ao registro dos bancos centrais. Ainda assim, se calcula que seu montante total na região atingiu mais de US\$ 17 bilhões em 2000 (ver o quadro 8.8). Com quase US\$ 7 bilhões, o México é o principal receptor da região e o segundo do mundo depois da Índia; embora sua incidência na economia nacional seja relativamente baixa (1.1% do PIB), as remessas representam uma renda superior à gerada pela maioria dos itens de exportação. Muito maior é seu impacto nas economias de El Salvador, Nicarágua, República Dominicana, Equador e Jamaica (onde representam entre 8% e 14% do PIB destes países e, no caso de El Salvador, equivalem a 48% do valor das exportações). Também são elevados os montantes remetidos ao Brasil, Colômbia e Peru, embora seu impacto sobre o PIB seja menor (0.2%, 1.3% e 1.3%, respectivamente). Nos anos 1990 registrou-se um alto ritmo de incremento do montante das remessas, especialmente na Nicarágua, Equador, Peru e Honduras.

Quadro 8.8
AMÉRICA LATINA E O CARIBE: PRINCIPAIS PAÍSES RECEPTORES DE REMESSAS,
1990 E 2000 a/

	Milhões de dólares		Variação média anual 1990-2000 (%)	% do PIB		% das exportações	
	1990	2000		1990	2000	1990	2000
América Latina e o Caribe	4 766	17 334	13.8	0.4	0.9	2.7	4.2
México	2 492	6 573	10.2	0.9	1.1	5.1	3.6
El Salvador	357	1 751	17.2	7.9	13.6	36.7	47.8
República Dominicana	315	1 689	18.3	4.5	8.5	17.2	18.8
Colômbia	488	1 118	8.6	1.2	1.3	5.6	7.2
Brasil	527	1 113	7.8	0.1	0.2	1.5	1.7
Equador	50	1 084 b/	36.0	0.5	8.0	1.5	18.7
Jamaica	136	789	19.2	3.2	10.8	6.1	23.3 c/
Cuba	...	720	...	...	2.5	...	15.0
Peru	87	718	23.5	0.2	1.3	2.1	8.4
Guatemala	107	563	18.1	1.4	3.0	6.8	14.9
Honduras	50	410	23.4	1.6	6.9	4.8	16.3
Nicaragua	10 d/	320	41.4	0.9	13.4	2.6	34.0
Resto	147	487	12.7	0.1	0.1	0.2	0.4

Fonte: CEPAL, com base nas cifras do Fundo Monetário Internacional (FMI), *Balance of Payments Statistics. 2001 Yearbook*, Washington, D.C., 2001; Cuba: estimaciones nacionales.

a/ São consideradas apenas as entradas de remessas no país declarante.

b/ Cifra correspondente a 1999.

c/ Cifra correspondente a 1998.

d/ Cifra correspondente a 1992.

Um relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento assinala que, em média, os latino-americanos e caribenhos enviam a suas famílias US\$ 250 entre oito e dez vezes ao ano (BID, 2001), o que põe em evidência o grande esforço de poupança que realizam muitos emigrantes. Este é o caso especialmente entre os centro-americanos: embora sua inserção no mercado de trabalho (nos países de destino) lhes ofereça rendas mais reduzidas, estes emigrantes proporcionam um substancial apoio a suas famílias, sendo que uma grande proporção delas se encontra em condições de pobreza;¹¹ segundo pesquisas realizadas pela CEPAL, mais de 80% das

¹¹ Segundo a pesquisa de domicílios realizada em Honduras em 1997, 83% dos lares receptores de remessas estava abaixo da linha de pobreza e 58% era indigente (Perdomo, 1999).

remessas familiares recebidas em El Salvador, Guatemala e Nicarágua são utilizadas para alimentação (CEPAL, 1993 e 2000b). Em contrapartida, os custos pessoais e sociais da emigração se manifestam em numerosos casos de desintegração familiar e de crianças que ficam a cargo de outros parentes ou amigos.

O uso produtivo das remessas se vê restringido pelo fato de que as famílias receptoras não possuem grandes opções para renunciar a seu consumo; além disso, as taxas de juros para as contas bancárias dos pequenos poupadores costumam ser negativas e a falta de programas de crédito e de assistência técnica inibe o desenvolvimento de habilidades empresariais; boa parte dos negócios familiares criados com as remessas são pequenos estabelecimentos de venda de comidas, ateliês de costura ou comércio. Muitas microempresas administradas pelos emigrantes de retorno ou por suas famílias têm horizontes limitados e registram altas taxas de fracasso. Por sua vez, alguns dos emigrantes mais empreendedores montam negócios prósperos nos Estados Unidos e outros países de destino; excepcionalmente estabelecem vínculos produtivos ou comerciais com seus países de origem para, por exemplo, importar bens nostálgicos ou idiossincrásicos (alimentos ou artesanatos locais). Outros emigrantes, em especial os que estão em idade de aposentadoria e se propõem retornar, adquirem terras, animais e implementos agrícolas em suas áreas de origem. Em geral, são poucas as experiências bem-sucedidas de promoção, mediante políticas públicas, do uso produtivo das remessas.

O potencial das remessas familiares se amplia com as geradas pelas organizações de migrantes; estes recursos, embora sejam muito menos vultosos que os das transferências familiares, servem para financiar obras de infra-estrutura social e comunitária, como a habilitação de instalações sanitárias, educativas, esportivas e religiosas, a dotação de serviços básicos e a construção de estradas (Alarcón, s.f.; Orozco, 2000). Embora os vínculos produtivos entre as organizações dos emigrantes e suas comunidades sejam ainda incipientes, há experiências promissoras no México (ver o box 8.2); mediante o estabelecimento de sucursais bancárias e cooperativas de crédito nacionais nos Estados Unidos, o Programa Nacional de Competitividade de El Salvador se propõe a fortalecer os vínculos financeiros com os emigrados e oferece facilidades tributárias aos investidores salvadorenos que vivem fora do país.

Pouco se sabe sobre os diversos custos que os emigrantes enfrentam para poupar o que remetem a seus países de origem; além dos custos inerentes ao traslado e as alterações das estruturas familiares, há outros relativos às condições de trabalho, adaptação a culturas diferentes (começando com a aprendizagem de um idioma) e, em geral, a situação de sua vida cotidiana. Existem também os custos de transferência —efeito combinado das comissões cobradas pelas empresas especializadas e das taxas de câmbio desfavoráveis—, que são inversamente proporcionais ao montante das remessas (CEPAL, 2000b). A gradual generalização das remessas eletrônicas (em substituição da via postal e courier informal) além da crescente concorrência na provisão deste serviço estão propiciando a redução desses custos (Orozco, 2001).¹² Outro aspecto que requer maior análise é o efeito de dependência que as remessas acarretam para as famílias e comunidades receptoras; a magnitude e regularidade dos fluxos estão expostas a flutuações —algumas ligadas ao ambiente econômico e social nos países de origem e destino, outras vinculadas ao comportamento e à situação dos indivíduos depois de transcorrido algum tempo desde sua emigração— que podem exercer sérias repercussões para os receptores. Quanto à promoção do uso produtivo das remessas, ainda existe um amplo campo a ser explorado, que inclui desde a geração de estímulos —com medidas que tendem a proporcionar apoio técnico e crédito,

¹² Os dados correspondentes ao México indicam que entre 1994 e 2000 as transferências eletrônicas aumentaram de 43% para 70% da totalidade das transferências. Graças à maior concorrência foi possível reduzir os custos de transação. Por exemplo, Western Union, uma das agências mais conhecidas do ramo, reduziu os custos de enviar até US\$ 200 aos países da América Latina e do Caribe de US\$ 22 em 1999 para US\$ 15 em 2001. O efeito da concorrência também se manifesta na redução das margens de lucros das empresas que prestam serviços de transferências eletrônicas. Os dados correspondentes ao México mostram uma redução de 11.1% em 1999 para 4.1% em 2000.

reduzir riscos ou liberar tributos— até a formação de associações entre emigrantes, receptores, comunidades, órgãos públicos (nacionais e locais) e organizações privadas; estas ações devem ser consideradas complementares aos esforços de desenvolvimento dos países e respeitar as decisões das pessoas envolvidas.

Boxe 8.2

PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE APOIO ÀS REMESSAS COLETIVAS NO MÉXICO

Nos Estados Unidos existem muitas associações de latino-americanos e caribenhos; em 1998, por exemplo, os mexicanos registravam 170 “clubes” em Los Angeles e 120 em Chicago. Tais entidades costumam enviar remessas coletivas a suas localidades de origem, principalmente para obras de infraestrutura social. Um exemplo de programa governamental complementar destas contribuições é o *Tres por Uno*, que o estado de Zacatecas, no México, começou a executar em 1986 e reformulou em 1996. O programa estabelece que, por cada dólar recebido dos clubes zacatecanos no exterior para melhoras comunitárias, os governos federais, estatal e municipal fornecerão um dólar cada um. Depois de um ano de reformado o programa, em 1997, foram executados cerca de 100 projetos em 27 municípios, num montante de cerca de US\$ 5 milhões. O programa promove obras de infra-estrutura e de desenvolvimento em zonas rurais e envolve a comunidade nas decisões e na contribuição de recursos municipais, o que cria uma sinergia positiva de investimentos que contribui para fomentar o arraigamento. Seu êxito baseia-se na notável organização dos “clubes” de emigrantes nos Estados Unidos.

Outros programas bem-sucedidos são: *Mi Comunidad*, vinculado à empresas montadoras no estado de Guanajuato, e o cartão de débito *Afinidad Jalisco Banamex*, destinado a reduzir as comissões das companhias de transferências eletrônicas. Todos estes decisivos apoios aos emigrantes, suas famílias e comunidades se enquadram no Programa de Atenção a Comunidades Mexicanas no Estrangeiro, criado em 1990 pela Secretaria de Relações Exteriores, que se apóia na eficácia de seus consulados. Dentro deste âmbito se desenvolvem programas de saúde para as famílias que os emigrantes deixaram no México e alguns projetos produtivos para microempresas, em coordenação com o Fundo Nacional de Empresas de Solidariedade.

Fonte: R. Alarcón, *The development of Hometown Associations in the United States and the use of social remittances in Mexico*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, sem data.

2. Desproteção e vulnerabilidade dos migrantes

Além da gravidade que implica o tráfico de indivíduos, delito que os países e a comunidade internacional devem sancionar com a maior severidade, a migração implica formas de despreteção e vulnerabilidade. Assim ocorre com os movimentos por razões involuntárias, de natureza política ou ambiental, que envolvem coerção e estão expostos tanto à esquiva institucionalidade do refúgio como às complexidades do reassentamento e a reinserção.¹³ Como obedecem a circunstâncias conjunturais e imprevistas, é difícil conjecturar sobre a evolução futura destes movimentos, mas é provável que sua incidência se reduza à medida que os países aprofundem seus processos de democratização e estejam melhor preparados para enfrentar as consequências dos desastres naturais. A falta de documentação, resultante da extensão da permanência além do tempo autorizado, e a conseqüente deportação, são dois fatos comuns da migração contemporânea (ver o boxe 8.3). Ambos implicam a violação dos direitos humanos —como a detenção arbitrária, a extorsão e o abuso de autoridade—, que costuma acompanhar o tratamento discriminatório dado aos migrantes em função de sua origem, qualificações ou étnia. Embora, devido à flexibilização trabalhista, as

¹³ Segundo o *World Refugee Survey* de 2000, há no mundo aproximadamente 14 milhões de refugiados e um número ainda maior de deslocados internos (OIM/Nações Unidas, 2000; Crisp, 2000).

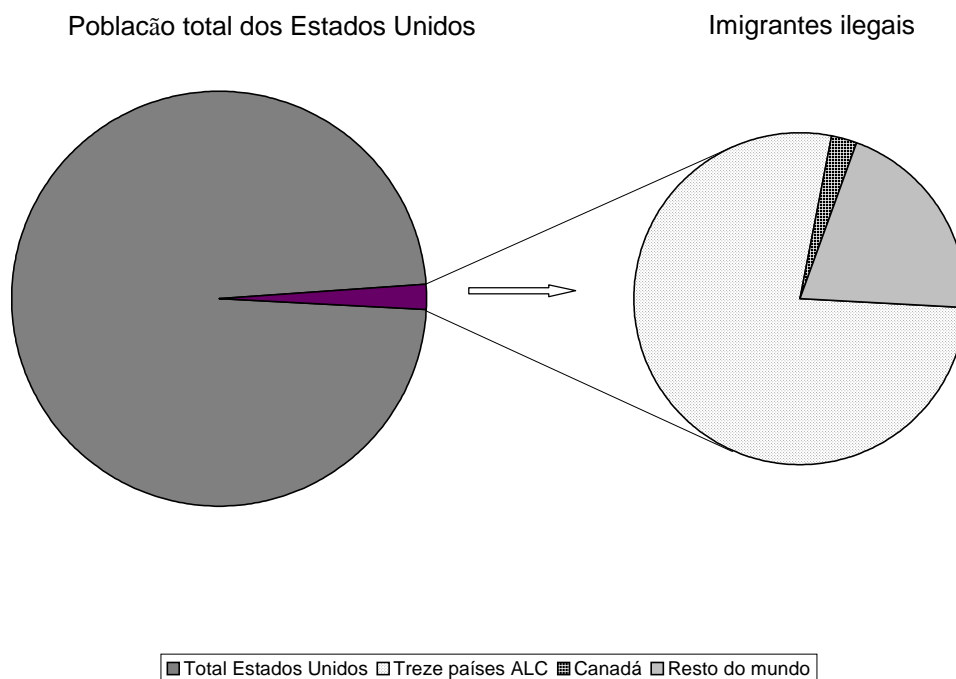
formas irregulares de contratação de trabalhadores estejam muito difundidas, os estrangeiros as experimentam com maior frequência por sua desproteção legal, especialmente notória entre os imigrantes ilegais.

Boxe 8.3

ESTADOS UNIDOS: ESTIMATIVAS DE INDIVÍDUOS SEM DOCUMENTOS

Mediante uma combinação de procedimentos demográficos e estatísticos, estima-se que em 1996 havia cinco milhões de imigrantes sem documentos nos Estados Unidos; isso equivaleria a quase um quinto da população estrangeira presente no país. Os mexicanos constituíam 54% do total, seguidos de salvadorenhos e guatemaltecos (com proporções inferiores a 10% em cada caso). A condição irregular da maioria destes imigrantes era proveniente de seu ingresso sub-reptício (*entry without inspection*); para os nativos de outras regiões, a ilegalidade surgia habitualmente da permanência além do período autorizado (*non-immigrant overstays*).

A MAGNITUDE DOS IMIGRANTES SEM DOCUMENTAÇÃO



Fonte: Serviço de Imigração e Naturalização dos Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2000.

As medidas de controle rigoroso das entradas e de supervisão estrita da permanência adotadas por muitos países para reduzir a migração ilegal são pouco efetivas. Como não se aquilata bem os fatores que impulsionam a migração, atua-se somente no plano superficial de um fenômeno de raízes muito profundas. A experiência indica que a falta de documentação é um fato elusivo, que aumenta quando se tornam mais rigorosos os controles migratórios; assim mesmo, diante da maior rigidez destes controles, os migrantes —às vezes incentivados pela demanda trabalhista de empresários inescrupulosos— desenvolvem estratégias para permanecer, a qualquer custo, além do prazo permitido oficialmente. As práticas controladoras, inspiradas em normas restritivas, desconhecem as contribuições potenciais da migração à prosperidade econômica das sociedades de destino, abrem espaço para a geração de imagens públicas extremamente negativas a respeito da migração e alimentam reações xenófobas e racistas (FNUAP, 1998), além de guardarem relação com o surgimento e a expansão das redes de organizações delituosas que manipulam a indústria da migração e lucram com o tráfico de indivíduos.¹⁴

3. Cidadania e direitos humanos

A proteção dos direitos humanos fundamentais dos migrantes nos países de destino é um assunto de grande preocupação na atualidade. A constatação dos abusos, hostilidades e tratamentos discriminatórios de que são objeto muitas pessoas em virtude de sua condição de estrangeiras (não cidadãos) origina intensos debates da sociedade civil, cujos conteúdos alcançam, lentamente, as esferas governamentais. O efetivo reconhecimento dos instrumentos sobre migração que fazem parte do direito internacional é essencial para orientar este debate; todavia, a relutância de muitos governos em ratificar estes instrumentos impede que seus princípios estejam consagrados na legislação e políticas nacionais.

Dispõe-se de um amplo conjunto de instrumentos internacionais sobre os migrantes. Sob a liderança da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foram formuladas diversas normas trabalhistas internacionais; várias delas, traduzidas em convênios e acordos sobre os direitos dos trabalhadores migrantes, mereceram a aprovação da comunidade internacional; não obstante, dado o notório distanciamento que se observa entre o que está escrito nos tratados e sua concreta aplicação, o grande desafio atual é assegurar a obediência que os Estados devem aos acordos que assinaram (Perruchoud, 2000). Provavelmente, embora seja preciso reformular alguns instrumentos para que se adotem às situações vigentes, há outros cuja vigência é indiscutível. Entre estes últimos se destaca a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares, em que se reconhece que muitos trabalhadores migrantes e suas famílias se encontram desprotegidos nas legislações nacionais; a Convenção também estabelece definições internacionais dos trabalhadores migrantes e fixa normas de tratamento dos direitos humanos específicos de toda pessoa migrante, qualquer que seja sua origem e condição. Dado que se propõe pôr fim à exploração e a todas as situações irregulares da migração, sua aplicação constituirá um avanço decisivo para posicionar o tema dos direitos humanos dos migrantes em toda iniciativa destinada ao tratamento da migração internacional contemporânea (ver o box 8.4). A Convenção foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1990 e para entrar em vigor é preciso contar com a ratificação de um mínimo de 20 Estados. Até o início de 2002 esta Convenção havia sido ratificada por 19 Estados, entre eles seis da região (Belize, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Uruguai); outros três países (Chile, Guatemala e Paraguai) outorgaram sua assinatura (www.december18.net). As diversas disposições da Convenção, que exigem um cuidadoso exame antes de ratificá-la, e a preocupação de alguns Estados no sentido de

¹⁴ Embora estas redes concentrem suas operações na migração para países desenvolvidos, sua existência é uma preocupação geral na região; assim, na Declaração da Cidade de Quebec, Canadá, aprovada na Terceira Cúpula das Américas em abril de 2001, foi proposto o fortalecimento dos mecanismos de cooperação hemisféricos no sentido de adotar medidas eficazes contra o tráfico de seres humanos (www.summit-americas.org).

que sua implantação poderia fomentar a chegada de mais pessoas em situação irregular, conspiraram contra o início de sua vigência.

Boxe 8.4

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES E DE SEUS FAMILIARES

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em sua resolução 45/158 de 1990, reafirma as garantias fundamentais dos trabalhadores migrantes e seus familiares sem distinção alguma, e proporciona aos Estados um sistema uniforme de legislação nacional; para efeitos de sua aplicação, são reconhecidos como trabalhadores migratórios tanto os documentados como os não documentados. Os direitos previstos na Convenção incluem:

- Direitos a sair de qualquer Estado, incluído seu Estado de origem, e direito a regressar a seu Estado de origem e permanecer no mesmo (artigo 8);
- Direito à vida (artigo 9);
- Proibição de ser submetido a torturas, tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes (artigo 10);
- Proibição de ser submetido a escravidão, servidão, trabalhos forçados ou obrigatórios (artículo 11);
- Direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 12);
- Proibição de ser submetido a ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, família, lar, correspondência ou outras comunicações (artículo 14);
- Proibição de ser privado arbitrariamente de seus bens (artigo 15);
- Direito à liberdade e segurança pessoais e proibição de ser submetido a detenção ou prisão arbitrária; em caso de detenção, direito a ser informado, em um idioma compreensível, sobre os motivos de sua detenção (artigo 16);
- Proibição de ser objeto de expulsão coletiva (artigo 22).

Dá-se especial ênfase ao princípio da igualdade de tratamento entre todos os trabalhadores migrantes e os nacionais ante os tribunais (artigo 18) e com respeito à remuneração e outras condições de trabalho (artigo 25). Esta igualdade se estende a atendimento médico urgente (artigo 28) e acesso a educação (artigo 30). Ao término de sua permanência no Estado de emprego, os trabalhadores migrantes têm direito a transferir suas rendas e poupanças, assim como seus bens pessoais e outros pertences (artigo 32). A Convenção enumera outros direitos dos trabalhadores migrantes, documentados ou não, e de seus familiares: direito à liberdade de movimento no território do Estado de emprego (artigo 39), direito a estabelecer associações e sindicatos (artigo 40) e igualdade de tratamento com os nacionais no acesso a moradia e serviços de formação profissional e sociais. A Convenção busca também impedir entrada e emprego ilegais dos trabalhadores migrantes; as medidas sugeridas compreendem a imposição de sanções às pessoas que organizem movimentos irregulares e aos empregadores de trabalhadores não documentados (artigo 68). Os Estados deverão manter serviços apropriados para atender as questões relacionadas com a migração mediante a formulação de políticas migratórias, o intercâmbio de informação, o fornecimento de informação aos trabalhadores migrantes e a provisão de serviços consulares (artigo 65).

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (<http://www.unhcr.ch>); R. Perruchoud, "Legal standards for the protection of migrants workers", documento apresentado no Simpósio sobre Migração Internacional nas Américas, San José, Costa Rica, 4 a 6 de setembro de 2000.

O apego às normas —e o árduo caminho para garantir sua aplicação rigorosa— é uma condição necessária, mas não suficiente, para progredir no cumprimento da agenda de direitos dos migrantes. A transnacionalização e as novas formas de cidadania impostas pela migração internacional propõem desafios inéditos à globalização contemporânea; entre outros aspectos, implicam reconhecer o papel das comunidades transnacionais de migrantes e alentar uma intervenção consciente da sociedade civil. No caso das comunidades, deve-se evitar que suas ações se convertam numa política de fato para a defesa dos direitos fundamentais, já que isto pode desestimular o cumprimento de obrigações que correspondem aos governos; no que diz respeito à sociedade civil dos países de destino, é necessário redobrar os esforços para educar no campo da não discriminação, uma tarefa de longa duração.

IV. Propostas para uma agenda regional sobre a migração internacional

Os antecedentes expostos permitem identificar ao menos três grandes temas para uma agenda regional sobre migração internacional: governabilidade da migração, vinculação com os emigrados e medidas para prevenir alguns riscos associados à migração.

1. Governabilidade da migração internacional

As diferentes expressões da mobilidade contemporânea representam não só oportunidades para o desenvolvimento como também riscos objetivos de natureza muito diversa —como o tráfico de pessoas, a xenofobia, a ilegalidade e a desproteção dos migrantes—, cuja abordagem requer um enfoque integral. A maioria dos países são simultaneamente destino e origem, e outro número importante serve de escala de trânsito. Por este motivo para que as ações sobre migração sejam realistas e eficientes, não podem se limitar a medidas unilaterais. Tudo isto explica a necessidade de enfrentar a governabilidade da migração internacional mediante o diálogo e a cooperação, com uma visão multilateral que reconheça a complexidade do fenômeno e respeite os espaços de autonomia nacional para a elaboração e aplicação das políticas. Trata-se de um tema ao qual se deve atribuir a maior prioridade, uma vez que procura potencializar os benefícios da migração e diminuir os riscos para os migrantes e para os países. Embora seja imprescindível buscar mecanismos de colaboração entre os Estados, deve-se contemplar a ativa participação da sociedade civil, cujas diversas organizações desempenham um papel fundamental na defesa dos migrantes. A governabilidade da migração contemporânea é uma exigência para todos os países e seus fundamentos transcendem a dimensão quantitativa, já que pressupõem o reconhecimento de que os movimentos migratórios são parte constitutiva dos processos sociais, econômicos e individuais e a aceitação de que se deve avançar para modalidades objetivas e modernas de gestão (Mármora, 1997).

A maioria dos países da região participa ativamente em foros intergovernamentais sobre migração, o que mostra sua vontade política de chegar a um acordo sobre a estratégia a ser adotada. Tais foros —principalmente a Conferência Regional sobre Migração e a Conferência Sul-Americana sobre Migrações— constituem a origem de uma estratégia de governabilidade compartilhada, motivo pelo qual sua consolidação pode contribuir para estabelecer mecanismos vinculantes para as partes. Para avançar nesta direção é necessário aplicar diversas medidas, entre as quais se destacam:

- impulsionar a decisiva incorporação da migração e sua governabilidade na agenda da comunidade internacional com o propósito de chegar a um número maior de acordos sobre a matéria;
- assinar e ratificar os instrumentos internacionais sobre proteção dos migrantes, velando, ao mesmo tempo, pelo cumprimento de seus preceitos;
- consolidar e ampliar as áreas de competência em matéria de migração nos diversos acordos multilaterais de tipo regional e sub-regional.
- estabelecer acordos bilaterais explícitos tanto entre países da América Latina e do Caribe como entre eles e outros de fora da região (e que são receptores da emigração regional);

Em matéria de políticas sobre migração, a globalização tornará cada vez mais necessário o trânsito do “controle migratório” para a “gestão migratória” num sentido amplo, o que não significa que os Estados abandonem sua atribuição de regulamentar a entrada de estrangeiros e acautelar suas condições de radicação, mas que aceitem formular políticas razoáveis de admissão (CELADE, 1995; Meissner, 1992), que contemplem a permanência, o retorno, a reunificação familiar, a revinculação, o trânsito fronteiriço e o traslado de indivíduos a outros países. O estabelecimento de um acordo global

sobre políticas migratórias poderia constituir um âmbito de concordância sobre a mobilidade internacional dos indivíduos, estabelecendo princípios gerais e pautas sobre diversos aspectos que requeiram um consenso internacional (CELADE, 1995). Um acordo global desta natureza exige rodadas sucessivas de negociação e implica passar do unilateralismo ao consenso internacional. “Mas se esta discussão tiver como objetivo fundamental o número de controles e restrições que serão agregados, é como se as rodadas de comércio internacional tivessem sido geradas para aumentar as barreiras, em lugar de diminuí-las em função de um mundo mais aberto e integrado para a circulação de bens” (Mármora, 1997, p. 12). Ao se aprofundarem as primeiras iniciativas de diálogo e cooperação sobre migração, irão perdendo sustento e legitimidade as atuais restrições à mobilidade em geral.

Em virtude de seu caráter inclusivo, a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares é um imperativo para os governos da região. Além disso, e com a força que emana do compromisso estabelecido, estes governos poderão também solicitar a ratificação do instrumento pelos países receptores da migração regional. Deste modo, a Convenção, além de ficar tecnicamente vigente, terá maior legitimidade. O passo seguinte será velar por seu devido cumprimento em cada país.

As iniciativas de consenso multilateral compreendem os blocos de integração, os foros intergovernamentais sobre migração e outros mecanismos de natureza sub-regional. Os blocos de integração —o Mercosul, a Comunidade Andina, o Sistema da Integração Centro-Americana, o Mercado Comum Centro-Americano e a Comunidade do Caribe— já deram importantes passos para estender seu campo de operação além dos acordos específicos em matérias comerciais e começam a entrar nos assuntos próprios de uma agenda social, que deve incluir um explícito reconhecimento da migração. Neste sentido, os acordos de integração sub-regional oferecem oportunidades que deverão ser aproveitadas, já que constituem espaços apropriados para o tratamento da migração como “componente vital” de um projeto de associação entre membros cujas assimetrias são menores que as mantidas com os países desenvolvidos. Os foros intergovernamentais sobre migração compreendem a Conferência Regional sobre Migração —constituída em 1996 pelos países da América do Norte e América Central— e a Conferência Sul-Americana sobre Migrações— de mais recente formação e integrada por 11 países da América do Sul.¹⁵ Nestes foros deve-se preservar o intercâmbio de experiências, com o fim de obter uma compreensão integral do fenômeno migratório e afiançar seus benefícios. Além disso, deve-se continuar impulsionando ações para enfrentar problemas comuns e avançar decididamente na articulação de consensos, formas de cooperação —por exemplo, nos âmbitos da gestão e da legislação— e compromissos vinculantes, avaliando seu cumprimento em conformidade com as necessidades de cada país. Os governos da região devem respaldar plenamente estas iniciativas, que deverão ser emuladas entre os países do Caribe. Existem outros mecanismos de alcance sub-regional (como o Plano Puebla-Panamá e o Grupo do Rio) que põem em evidência a preocupação com os assuntos migratórios; neste caso, é conveniente estabelecer nexos com os foros especializados (a Conferência Regional sobre Migração e a Conferência Sul-Americana sobre Migrações), que podem fornecer antecedentes fundamentais para o debate e iniciativas que complementam suas esferas de operação.

Outro âmbito de iniciativas multilaterais é a Cúpula das Américas. Na Declaração da Cidade de Quebec, aprovada no Canadá, em abril de 2001, e assinada pelos chefes de 34 Estados americanos, os países reconhecem as contribuições econômicas e culturais dos migrantes às sociedades de destino e às suas comunidades de origem e se comprometem a garantir um tratamento

¹⁵ A Conferência Regional sobre Migração, que reúne países de forte emigração e imigração e de trânsito, dispõe de um instrumento operacional (Plano de Ação) que inclui ações conjuntas em temas de migração e desenvolvimento, direitos humanos dos migrantes e gestão migratória; um dos traços mais auspiciosos deste foro é sua abertura ao diálogo com organizações da sociedade civil. A iniciativa sul-americana se encontra em pleno processo de institucionalização e começou a definir um programa de trabalho a curto e médio prazo.

digno e humano, com proteção legal adequada, defesa dos direitos humanos e condições de trabalho seguras e saudáveis para os migrantes, fortalecendo mecanismos hemisféricos de cooperação para atender às legítimas necessidades dos migrantes e adotar medidas eficazes contra o tráfico de seres humanos. O Plano de Ação inclui os compromissos explícitos sobre migração, direitos humanos e equidade que os países assumiram como sua responsabilidade para os próximos anos. Este Plano propicia o fortalecimento da cooperação entre os Estados para abordar, com um enfoque integral, objetivo e de longo prazo, as manifestações, origens e efeitos da migração na região; também contempla a cooperação estreita entre países de origem, trânsito e destino para assegurar a proteção dos direitos humanos dos migrantes (www.summit-americas.org).¹⁶

A agenda multilateral da região deve incluir esforços para abordar, de maneira sistemática, os assuntos migratórios em outros processos, como os relativos aos programas de cooperação entre a União Européia e América Latina; é necessário recordar que estes programas incluem seis áreas nas quais cabe reconhecer a existência de vínculos estreitos com a migração: desenvolvimento, meio ambiente, democracia, integração regional, educação e ajuda humanitária. Do mesmo modo, o foro da Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo é propício para este tipo de considerações, já que em sua décima primeira reunião (realizada em Lima, em 2001), além de reconhecer a contribuição dos migrantes, tanto para os países de origem como para os de destino, declarou ser necessário o fortalecimento do diálogo bilateral e multilateral para tratar integralmente a migração e tomar medidas que garantam um tratamento igualitário aos migrantes, respeitando plenamente seus direitos humanos e eliminando todas as formas de discriminação que atentem contra sua dignidade e integridade (www.oei.es).

Ainda quanto às iniciativas multilaterais, os países da região devem promover decididamente a avaliação das condições e limitações que, no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, afetam o movimento temporário de trabalhadores qualificados. Trata-se de obter uma efetiva e genuína liberalização dos mercados de trabalho, anulando os fatores que a restringem; assim, a imposição de padrões de qualificações que favorecem a mobilidade de indivíduos entre os países desenvolvidos e restringem a dos nacionais dos países em desenvolvimento é uma limitação incompatível com a abertura de mercados. Nesse sentido, a Organização Mundial do Comércio pode ser um foro apropriado para promover a maior flexibilização da mobilidade de pessoal qualificado em escala global, aproveitando as vantagens comparativas dos países da América Latina e do Caribe em vários setores específicos (como a construção ou o turismo). Dentro da região, deve-se reestudar as limitações que afetam seus compromissos horizontais (como a exigência de inscrição do estrangeiro em colégios profissionais e a submissão a determinadas disposições das leis migratórias); os acordos de integração constituem uma opção adequada para avançar nesta matéria.

Os acordos bilaterais guardam relação com temas de mútuo interesse para os países, como o trânsito fronteiriço, a circulação de trabalhadores, a seguridade social e o reconhecimento de estudos e qualificações profissionais; embora a negociação destes acordos seja menos complexa que a exigida pelos de tipo multilateral, o aprofundamento dos aspectos que abordam é maior. Um exemplo recente e promissor é o do novo bilateralismo entre México e Estados Unidos que, além da conjuntura, abre um espaço de discussão e colaboração sobre as medidas que ambos os países se propõem a adotar. Apesar de existirem inúmeros casos de acordos bilaterais na região, muitos não estão em plena vigência ou se desatualizaram; por isso é conveniente redobrar esforços para que entrem em vigor. Nesse sentido, os países deverão fortalecer suas instâncias de diálogo bilateral, compartilhando princípios de convergência de políticas —como a harmonização de normas e procedimentos— no tocante à migração internacional.

¹⁶ Entre outras ações identificadas no Plano de Ação se destacam: estabelecer um programa interamericano para a promoção e proteção dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes e suas famílias; cooperação e intercâmbio de informação entre os Estados, em relação com as redes de tráfico ilícito, incluído o desenvolvimento de campanhas preventivas relacionadas com os perigos e riscos que enfrentam os migrantes; estabelecer vínculos com processos sub-regionais, como a Conferência Regional sobre Migração e a Conferência Sul-Americana sobre Migrações (www.summit-americas.org).

2. Vinculação com os emigrados

O reconhecimento do potencial econômico, social e cultural que os emigrantes constituem para seus países e comunidades de origem pode contribuir para o aproveitamento de uma das externalidades da migrações: o fortalecimento de laços estáveis com os compatriotas e suas comunidades no exterior aumentarão os benefícios diretos da emigração. Para isso é preciso identificar o tipo de vínculo mais apropriado e conceber mecanismos que contribuam para sua estabilidade. Entre outras iniciativas que os países podem considerar, cabe mencionar as seguintes:

- a facilitação dos envios de remessas (destacando as experiências mais bem-sucedidas de alguns países) e o estímulo para sua utilização comunitária e produtiva (sem lesar o direito dos indivíduos e das famílias a utilizar estes recursos para seus próprios fins);
- o emprego dos vínculos com os emigrados como um meio de possibilitar o legítimo exercício do direito destes indivíduos a participar nos processos políticos de seus países de origem;
- o aproveitamento das contribuições que os cientistas, profissionais e técnicos emigrados a seus países de origem podem proporcionar;
- a utilização dos contatos com as comunidades no exterior para promover produtos idiossincráticos.

A regulamentação funcional dos envios de remessas permitiria evitar as excessivas comissões cobradas por algumas empresas dedicadas a efetuar transferências. Além disso, deve-se buscar mecanismos para que os receptores das remessas tenham acesso a taxas de câmbio favoráveis e em condições adequadas a suas necessidades (o que alude aos montantes monetários das transações). É necessário, igualmente, estimular os investimentos dos emigrados em projetos de interesse compartilhado (o exemplo do Estado de Zacatecas no México), microempresas e outros empreendimentos sustentáveis, mediante o fornecimento de apoio creditício e assistência tecnológica.

Deve-se, por outro lado, tentar garantir o exercício dos direitos cívicos no país de origem daqueles nacionais que residem no exterior.¹⁷ O caráter exclusivamente nacional dos direitos políticos é seriamente questionado pela intensa mobilidade contemporânea dos indivíduos, o que aponta para o fato de que os sistemas democráticos devem garantir a participação eleitoral de todos que cumpram os requisitos pertinentes, sem que seja obrigatória sua presença no país de origem. Para resolver os prejuízos que esta participação eleitoral poderia suscitar, as iniciativas devem ser objeto de uma ampla discussão e integrar-se às ações dirigidas a aprofundar os sistemas democráticos, proposta que encontra acolhida em vários países da região. Embora em muitos países desenvolvidos tenha avançado o debate sobre a inclusão política parcial dos estrangeiros —como parte da concessão de direitos sociais e econômicos—, continua predominando a figura clássica de uma cidadania que só outorga direitos políticos aos membros de uma nação (Calderón, 2000). Este debate não pode ser alheio às correntes de transnacionalização dos direitos das pessoas e dos valores fundamentais, entre os quais se destaca a democracia.

A vinculação com os emigrados também implica um alto potencial para o desenvolvimento científico e tecnológico, assunto de fundamental importância num momento histórico em que o progresso das sociedades está ligado ao acesso e à incorporação do conhecimento e da informação. Tudo indica que a demanda de recursos humanos de alta qualificação continuará vigente nos países desenvolvidos, motivo pelo qual —descartado o uso de medidas coercitivas— sua retenção nos países de origem não será tarefa fácil, além de ser fonte de controvérsias. Uma alternativa consiste

¹⁷ Somente em um país da região existe a proibição constitucional do voto de quem vive no exterior; em outros é possível fazê-lo voltando ao país. Argentina, Brasil, Colômbia, Honduras e Peru contam com legislação que permite o exercício de voto no exterior.

em desenvolver e fortalecer laços acadêmicos, propiciando a comunicação eletrônica e as visitas temporárias, fomentando e apoiando decisivamente a formação de redes de pesquisadores e a formação de programas de pesquisa compartilhados; estas medidas deverão somar-se à efetiva incorporação dos técnicos e cientistas emigrados a projetos nacionais de ciência e tecnologia. A inserção destas iniciativas no âmbito das políticas nacionais de formação de recursos humanos ajuda a enfrentar as perdas de capital humano que os países da região experimentam (que são mais difíceis de encarar no caso dos emigrantes que trabalham para companhias multinacionais) e aproveitar suas experiências sem que seja necessário seu retorno definitivo. Os países devem se opor à idéia de que a emigração de pessoal qualificado é um fato irreversível e aceitar que o fenômeno ultrapassa as dimensões meramente quantitativas.

Aproveitando seu potencial de organização, as comunidades no exterior podem servir para introduzir e difundir produtos idiossincráticos, contribuindo para constituir mercados potenciais para sua comercialização. Trata-se de produtos —alimentícios e artesanais— que demonstraram ter uma grande aceitação no meio social das comunidades de latino-americanos e caribenhos residentes nos Estados Unidos.

3. Medidas de prevenção dos riscos associados à migração

A multiplicação dos riscos para as pessoas que migram a outros países em busca de oportunidades ou com o propósito de reunir-se com seus familiares ou para escapar de perseguições é cada vez mais evidente, de maneira que é fundamental elaborar medidas preventivas. Como ponto de partida, os acordos internacionais e os Estados devem reconhecer um princípio básico: o uso de procedimentos policiais deve ser reservado somente para combater fatos que efetivamente configuram delitos, em especial aqueles em que incorrem as organizações criminosas dedicadas ao tráfico migratório. Embora a condenação deste delito não admita disputa, seus alcances não devem penalizar as vítimas do tráfico e a aplicação dos instrumentos internacionais (Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Transnacional e seus dois protocolos) deve distinguir claramente o ato ilícito dos fenômenos comuns de falta de documentação, já que o migrante ilegal não é um delinqüente. Por outro lado, deve-se velar para que as ações punitivas não exerçam efeitos adversos para as redes e comunidades de migrantes. Outro tema complexo é o da deportação, que às vezes se estende à interceptação de migrantes em trânsito; para que sua aplicação não implique arbitrariedades, são necessário acordos internacionais para caracterizar os casos que mereçam sanção.¹⁸

Sabe-se que a migração sem documentos ou irregular implica sérios riscos para os indivíduos. Embora se trate de uma área que suscita grande controvérsia, é preciso que os países de origem desenvolvam medidas do tipo “pedagógico” orientadas a minimizar esses riscos e que fortaleçam os migrantes em face da vulnerabilidade legal e social a que se encontram expostos. Realizaram-se alguns esforços neste sentido, como as campanhas de educação impulsionadas pela Organização Internacional para as Migrações, mas é preciso generalizá-los para informar os potenciais migrantes —e a população em geral— sobre o fato de que seu ingresso e presença em outro país implica assumir responsabilidades legais, enfrentar dificuldades de acesso ao trabalho e a serviços, além de assumir a existência de condições de vida que podem ser alheias a suas tradições. Esta informação pode ser proporcionada mediante programas compartilhados pelos países de origem, de trânsito e de destino dos migrantes.

Isso se relaciona também com as facilidades para a integração dos imigrantes. Embora na maioria dos países democráticos do mundo se garantam mecanismos de inclusão —como o direito e a obrigação das crianças de freqüentar a escola ou a reunificação familiar—, é necessário arbitrar

¹⁸ A Conferência Regional sobre Migração conseguiu importantes progressos em matéria de procedimentos sobre o tráfico migratório e deportação, que podem servir de exemplo para outros países da região.

medidas para assegurar a ampliação dos direitos sociais e econômicos dos imigrantes, o que implica a exigência de respeitar a cultura que os acolhe, já que todo país tem a responsabilidade de zelar pelos seus interesses de coesão social. A criação de mecanismos que possibilitem a concessão plena de direitos políticos para os estrangeiros e o eventual reconhecimento de dupla cidadania são assuntos que também merecem ser analisados, tanto nas sociedades de destino como nas de origem.

Sob um ângulo diferente, deve-se considerar medidas que reduzam os riscos associados à discriminação e à xenofobia. Um primeiro passo nesta direção é que os Estados ratifiquem os instrumentos internacionais e assumam a concessão de direitos plenos aos imigrantes. Na Declaração da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância (realizada em Durban, em 2001), os governos reconhecem que a xenofobia constitui uma das fontes principais do racismo contemporâneo e que as violações aos direitos humanos dos migrantes são parte da discriminação e das práticas racistas; reafirmam também que cada país é soberano para formular e aplicar políticas de migração, mas levando em conta sua coerência com normas e padrões de instrumentos internacionais de direitos humanos (www.unhcr.ch). Entre as ações concretas que se associam à este objetivo se encontra a formulação de modalidades de educação para a não discriminação, que compreendem tanto a inserção de módulos especiais no ensino escolar como programas de sensibilização dirigidos às associações de empresários, grêmios de profissionais, sindicatos, serviços de administração da migração e formadores de opinião pública. É importante que na região se dediquem esforços à revisão de conteúdos em alguns programas de educação de modo que contribuam para forjar a convivência e o respeito pelos indivíduos de outras origens.



Capítulo 9

Globalização e sustentabilidade ambiental

A globalização econômica está produzindo inúmeros efeitos na sustentabilidade ambiental. As interações são tantas e tão complexas que seria demasiado simplista afirmar que se trata de âmbitos contrapostos. Além do mais, não existem razões teóricas nem evidência empírica suficiente ou concludente para demonstrar que a relação entre globalização e sustentabilidade ambiental seja de sentido único (CEPAL-PNUMA, 2001).

Não resta dúvida —e a evidência científica assim o indica— de que a escala crescente e acumulativa das atividades humanas ocasionou um impacto ambiental de caráter mundial (“males públicos globais”) que não se refletem nos mercados mas afetam interesses comuns globais que escapam às perspectivas nacionais. Manifestou-se uma maior interdependência e vulnerabilidade ambiental entre países, independentemente de seu grau de desenvolvimento, o que confere um caráter singular à terceira fase da globalização, correspondente ao último quarto do século XX.

No presente capítulo se apresentam algumas mudanças relevantes na sustentabilidade e gestão ambiental da região associadas à globalização, reconhecendo que os principais canais de transmissão entre o fenômeno da globalização e a dimensão ambiental são as mudanças registradas nos fluxos de comércio, investimento e tecnologia. Identificam-se os novos desafios de cooperação internacional originados do reconhecimento desta maior interdependência ambiental entre os países.

Os imperativos adicionais e distintos de gestão ambiental global se manifestaram nas diversas cúpulas e conferências mundiais e nos acordos multilaterais ambientais celebrados e acordados nos anos 1990. Estes processos e acordos tiveram dois efeitos fundamentais: instar os governos a um desempenho internacional mais proativo, a fim de cooperar para proteger e administrar os bens públicos globais com base em esquemas multilaterais inovadores, e propiciar uma maior equidade na distribuição das responsabilidades e custos para reverter os danos ambientais entre os Estados ricos e pobres.

Desta maneira, na década anterior surgiu um novo quadro ético-político, que incluiu novos princípios jurídicos no âmbito internacional sobre o meio ambiente e o desenvolvimento. O de maior destaque é o Princípio 7 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, relativo “às responsabilidades comuns mas diferenciadas”, em que se reconhece implicitamente a dívida ambiental que os países desenvolvidos adquiriram com o resto da comunidade internacional, após haver submetido o meio ambiente a um conjunto de externalidades acumulativas e globais, produto de sua trajetória de industrialização. Nele se refletem as diferenças existentes de um país a outro quanto à sua participação histórica na geração dessas externalidades ambientais e, sobretudo, se assentam as bases políticas para empreender ações mitigadoras diferenciadas de acordo com suas possibilidades financeiras e tecnológicas. Isso implica que os países industrializados devem assumir maiores compromissos que os países em desenvolvimento no âmbito dos acordos multilaterais ambientais.

Neste contexto, a dimensão ambiental será cada vez mais essencial como cenário de negociações entre a América Latina e o Caribe e os países industrializados. Pela importância dos serviços ambientais globais que proporciona, tais como o armazenamento do dióxido de carbono (principal gerador da mudança climática através do efeito estufa) em suas extensas florestas, e sua enorme riqueza em biodiversidade terrestre e marinha, a região tem o potencial e a oportunidade de cumprir um papel fundamental na solução dos problemas globais.

I. Impacto da transformação produtiva no desenvolvimento sustentável

Os impactos ambientais da reestruturação produtiva e tecnológica podem ser diretos ou indiretos. Para compreendê-los é necessário levar em conta que as consequências ambientais da globalização diferem das econômicas, em tempo e espaço. As consequências ambientais têm, em geral, efeitos de mais longo prazo, com características dinâmicas, cumulativas e difíceis de medir por estar em alguns casos associadas a parâmetros qualitativos. Ademais, muitas destas consequências não se vêem necessariamente refletidas nos mercados: contaminação transfronteiriça, repercussões nos bens globais, impacto sobre a paisagem e perda de beleza cênica, extinção de espécies e perda de biodiversidade, entre outras (CEPAL-PNUMA, 2001).

Geram-se impactos ambientais diretos através da utilização das novas tecnologias para os cultivos alimentícios, industriais e energéticos; a exploração de novos recursos naturais renováveis e não renováveis; a criação e dispersão de novas formas biológicas, e a emissão de novas substâncias no ambiente. Os impactos ambientais indiretos são gerados através das reacomodações sociais, econômicas, políticas e demográficas que obedecem às mudanças de preços e demandas, da organização social do trabalho, dos sistemas de produção, do emprego, da divisão internacional do trabalho, dos serviços e da realocação e natureza das atividades e assentamentos humanos, induzidos pela penetração da nova onda tecnológica.

Os impactos ambientais ligados à redefinição geral das vantagens comparativas são difíceis de prever, dada a possibilidade de que surjam novas vantagens insuspeitadas e a probabilidade de que se multiplique o número de fatores que definem as vantagens comparativas e a volatilidade das mesmas (Gallopin e Chichilinsky, 2001). A diminuição da relação matéria-prima/produto e a

substituição de materiais no novo paradigma tecnoeconômico afetarão mais diretamente os países que basearam seu processo de acumulação de capital nos recursos mineiros ou florestais. As novas tecnologias, particularmente a biotecnologia, já estão prejudicando os produtores agropecuários tradicionais, pois transferem os lucros e o controle da produção e comercialização para as grandes empresas transnacionais químicas e farmacêuticas e para os grandes comercializadores. Os avanços em matéria de rendimentos agropecuários nos países avançados, graças aos novos desenvolvimentos tecnológicos —aos que se agregam suas políticas de subsídio à agricultura—, estão reduzindo as vantagens comparativas edáficas e climáticas da América Latina.

Várias são as vantagens comparativas que poderiam surgir em países da região, com diversas conseqüências ambientais. A gama abrange as vantagens referentes ao acesso a fontes de energia barata, as associadas à redução de custos de transporte pela proximidade da fonte de recursos naturais, as de radicação outorgadas por legislações ambientais ou sanitárias permissivas (uma vantagem perversa) e as de aproveitamento das condições ou componentes ecológicos ou climáticos locais. Em termos ecológicos, este mosaico de vantagens comparativas nos países da região poderia representar o risco de uma maior pressão sobre espaços ou ecossistemas frágeis ou remotos atualmente pouco afetados, a brusca valorização de elementos ou funções ecológicas particulares (e a perda de valor de outros) e a implantação de novas formas biológicas e inclusive de ecossistemas exóticos na região. Na ausência de regulamentação social, estes fenômenos podem conduzir a uma exploração excessiva e degradação dos ecossistemas regionais, e à perda das vantagens comparativas associadas. Por outro lado, com uma boa gestão, poderiam gerar novas fontes sustentáveis de prosperidade e uma redefinição positiva das vantagens comparativas no contexto mundial.

Na região o desenvolvimento e difusão das novas tecnologias, particularmente a biotecnologia, podem produzir mudanças ambientais significativas (Gallopín, 1995). É possível antecipar que tais mudanças redundarão em impactos significativos sobre os ecossistemas latino-americanos e caribenhos, implicando efeitos maiores sobre a sustentabilidade ecológica das atividades produtivas, alterações nos ciclos sub-regionais da água e dos nutrientes, mudanças nos rendimentos agrícolas, o desaparecimento de alguns ecossistemas e o surgimento de novos, mudanças na oferta ecológica dos recursos naturais e modificações nos fatores limitantes e restrições ecológicas.

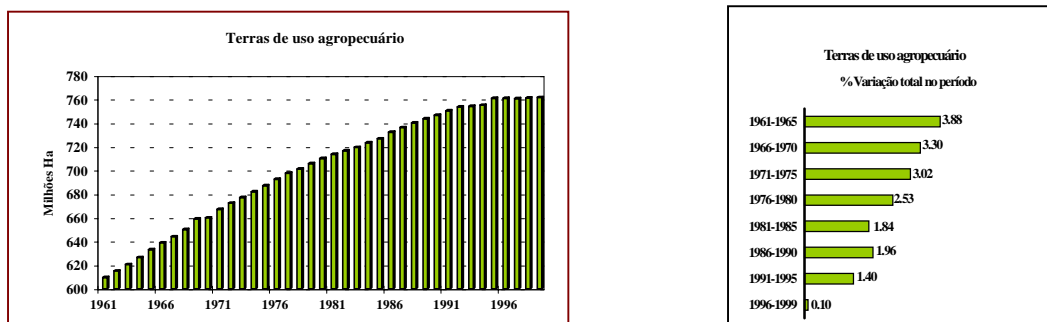
Em qualquer caso, o potencial técnico para uma gestão sustentável dos ecossistemas, para o controle, monitoramento e redução da contaminação ambiental, para a diversificação de usos dos recursos ecológicos e para o desenvolvimento ecologicamente sustentável a longo prazo, é hoje mais alto que em qualquer momento do passado.

Todavia, a direção em que se estão configurando as trajetórias do novo paradigma tecnoeconômico permite antecipar que, a menos que os países da região adotem estratégias ativas sustentadas, definidas endogenamente e compartilhadas entre os atores sociais, por um lado, e entre os países por outro, para realizar as mudanças estruturais sociais, econômicas e tecnológicas necessárias, o potencial técnico mencionado tenderá a moldar-se no dos países mais avançados, enquanto que a região corre o risco de concentrar os efeitos perversos da revolução tecnoeconômica.

II. Efeitos das mudanças na estrutura produtiva sobre a sustentabilidade ambiental

As transformações experimentadas pelas economias da América Latina e do Caribe nas últimas décadas levaram a uma recomposição setorial na qual os serviços ganharam peso relativo, enquanto o valor da produção primária e industrial reduziu sua cota na estrutura econômica. Tais tendências devem ser ponderadas em termos de suas repercussões sobre a sustentabilidade do desenvolvimento. Neste sentido, o menor peso relativo do valor da produção primária e industrial não implicou uma menor pressão ambiental direta sobre a base de recursos ou uma menor deterioração ecológica, já que a ampliação da fronteira agrícola continuou e o volume de extração de recursos minerais, florestais e pesqueiros manteve uma tendência crescente (ver os gráficos 9.1 e 9.2).

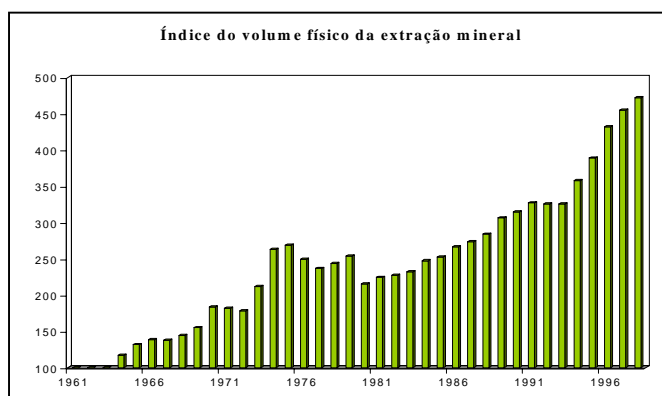
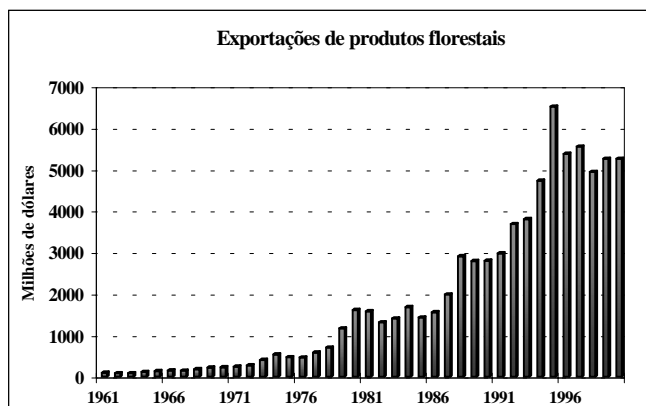
Gráfico 9.1
EXPANSÃO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA (1961-1999)



Fonte: Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), "FAO Statistical Databases (FAOSTAT)" (www.fao.org), 2001.

Os efeitos tradicionais das atividades primárias, em particular as mudanças no uso do solo, estão se concentrando agora sobre zonas mais frágeis, de tamanho mais reduzido e de maior significação ecológica, já que se trata de ecossistemas críticos para conservar a diversidade biológica nacional, regional ou mundial. Isto é, se concentram em frentes ecologicamente mais sensíveis, e inclusive mais vulneráveis. À isto se soma o fato de que a população rural da região se manterá sem reduções significativas durante as próximas décadas, mesmo com a consolidação das tendências da urbanização, o que significa que a relação entre a população e a pressão sobre os recursos continuará em seu nível atual.

Gráfico 9.2
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: EVOLUÇÃO DE ALGUNS SETORES VINCULADOS
 AOS RECURSOS NATURAIS**



Fonte: Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), "FAO Statistical Databases (FAOSTAT)" (www.fao.org), 2001; CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000* (LC/G.2125-P), Santiago do Chile, abril de 2001. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.12.

Muitos dos principais problemas ambientais da região se relacionam com as mudanças no uso da terra, especialmente a conversão de florestas em terras de cultivo ou pastagem.¹ Como se pode observar no gráfico 9.1, entre 1961 e 1999 mais de 150 milhões de hectares foram incorporados à produção agropecuária da região, em grande parte a partir de florestas. Embora tenha ocorrido um aumento da superfície de uso agropecuário, este processo foi reduzindo sua intensidade, especialmente nos últimos anos. Dois terços das terras incorporadas ao uso agropecuário correspondem à expansão da produção pecuária, principalmente a pecuária bovina. Na região, o auge pecuário constitui o fator mais decisivo dentre os que determinaram a redução contemporânea da cobertura vegetal que sofreram especialmente as zonas tropicais úmidas (Tudela, 1990). Este processo, que começa a ter importância na década de 1950, foi impulsionado pelos governos através da construção de infra-estruturas, a concessão de créditos subsidiados e a titulação de terras.

No que se refere à expansão pecuária, as reformas econômicas que tiveram lugar na região nos últimos tempos propiciaram a eliminação de subsídios e de projetos que fomentavam a colonização de novas áreas. Ainda assim, a taxa de desmatamento só diminuiu ligeiramente na América do Sul em anos recentes, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO).² É interessante observar que, contrariamente ao que se poderia esperar, dada a sua crescente especialização produtiva em manufaturas, a área do México e América Central não experimentou menor pressão sobre suas florestas. Os dados da FAO revelam uma taxa de desmatamento anual de 1,2% no período 1990-2000, muito superior à da América do Sul.

As reformas econômicas propiciaram igualmente a intensificação e modernização da agricultura regional, cujo efeito positivo é uma menor pressão sobre as áreas naturais. Todavia, isto implica um maior uso de fertilizantes e pesticidas, o que também gera problemas ambientais. Ademais, em alguns casos, a expansão da fronteira agrícola está diretamente vinculada ao auge de mercados externos, com tendências para a especialização e o monocultivo nas áreas mais favorecidas, como no caso da soja, cuja área de cultivo e volumes de exportação registraram um incremento sustentável nos últimos trinta anos (Vera, 2001).

Por outro lado, no período 1980-1999 aumentou o volume das exportações provenientes de setores com reconhecido impacto ambiental. No gráfico 9.2 observa-se a evolução das exportações dos setores florestal e pesqueiro e da extração mineral da região. À isto se deveria agregar, tal como se detalha na seção seguinte, as crescentes vendas externas de produtos de indústrias manufatureiras poluidoras do meio-ambiente. Graças a processos produtivos mais limpos, atualmente as atividades primárias poderiam estar gerando uma menor degradação ambiental por unidade de produto. Por este motivo, em cada setor podem aparecer desempenhos ambientais muito distintos, segundo as características das empresas produtoras, a regulamentação ambiental dos países e as exigências ambientais dos mercados. Em todo caso, este processo está acompanhado de um esgotamento persistente da base de recursos, sobretudo nos casos de países em que a inserção externa se baseou em exportações com alto conteúdo de recursos naturais. Em algumas atividades, a exploração excessiva de recursos já causou efeitos diretos na produção, como é o caso da pesca marinha, na qual os volumes de captura continuam decrescendo, e a reorientação para atividades alternativas não esteve isenta de riscos sobre ecossistemas frágeis (ver o quadro 9.1).

¹ Na região, o desmatamento é a principal causa da perda da biodiversidade e degradação de solos; afeta a disponibilidade e regulamentação de seus recursos hídricos e constitui sua principal contribuição ao aquecimento global.

² Segundo os dados da FAO, as taxas de perda da superfície florestal na América do Sul atinge a 0,5% ao ano entre 1990 e 1995 e a 0,4% ao ano na década completa (1990-2000). A taxa de desmatamento anual se mantém constante na América Central (1,2%), enquanto que no Caribe passa de uma perda anual de 1,7% no primeiro período a um incremento anual da área florestal no segundo período de 0,3% (FAO, 2001a).

Quadro 9.1
AMÉRICA LATINA E CARIBE: INDICADORES AMBIENTAIS SELECIONADOS
(Taxas de crescimento percentual acumulado)

Indicadores físicos	1989/1980	1999/1990
Superfície agrícola arável	7.3	6.3 a/
Volume de produção agrícola	26.8	28.3
Consumo total de fertilizantes	5.3	42.2 a/
Estoques de gado	7.4	0.8
Volume de produção de madeira em rolo industrial	25.4	18.1 a/
Produção de lenha e carvão	12.3	0.4 a/
Produção pesqueira marinha de captura	17.9 (1985-1990)	-24.3 a/
Produção pesqueira marinha de aquicultura	165.0 (1985-1990)	116.0
Volume físico da extração mineral, incluído o petróleo	25.9	43.1
Volume físico da extração mineral, excluído o petróleo	46.2	67.6
Emissões de dióxido de carbono (CO ₂)	22.9	37.1
Emissões de monóxido de carbono (CO)	23.5	28.4
Crescimento porcentual acumulado da população	21.93	17.0 b/
Incremento acumulado do produto interno bruto (em dólares)	13.95	33.22

Fonte: Elaborado com base em dados da CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2000* (LC/G.2118-P), Santiago do Chile, fevereiro de 2001. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.1; e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), “GEO. Estatísticas ambientais da América Latina e do Caribe”, San José de Costa Rica, Universidade da Costa Rica, 2001, em preparação.

a/ 1998/1990.

b/ 2000/1990.

É no setor secundário da economia que, sem dúvida, vem ocorrendo uma mudança estrutural com implicações ambientais positivas, melhorando a qualidade produtiva. Na maioria dos setores, o aperfeiçoamento dos processos, as exigências de qualidade, os sistemas de administração ambiental, os mecanismos de certificação, a capacitação de pessoal e outros traços associados à mudança técnica e à globalização tiveram um efeito sinérgico com a consolidação de políticas ambientais nacionais, a melhor aplicação de leis e normas, a operação de novos instrumentos de gestão, a crescente consciência empresarial, a maior exigência social e outros fatores que estão atuando em favor de um menor impacto ambiental na indústria.

Esta mudança está ocorrendo principalmente nas grandes empresas, sobretudo nas vinculadas às transnacionais ou com encadeamentos para elas. Neste sentido, o investimento estrangeiro pode ter um impacto positivo sobre o meio ambiente, na medida em que as empresas estrangeiras tendem a empregar tecnologias mais limpas em seus processos de produção. A extensão para as pequenas e médias empresas (PME) está apenas em processo, embora muitas delas estejam em vias de modernização, integrando as práticas de qualidade ambiental. À este respeito existem lacunas de informação que poderiam ser sanadas a partir de melhores esquemas de supervisão.

Sem dúvida este processo está tendo repercussões positivas, mas ainda não conseguiu mudar o sinal de algumas tendências preocupantes. Por exemplo, algumas emissões com efeito estufa estão crescendo agora a taxas mais altas. As necessidades de expansão produtiva para as próximas décadas, no âmbito generalizado de uma crescente inserção externa e de uma maior necessidade de emprego, ressaltam a maior urgência de políticas energéticas sustentáveis que atendam estas inquietantes tendências (ver, a respeito, a quarta seção deste capítulo).

No setor dos serviços, algumas atividades muito dinâmicas e de grande relevância, sobretudo para algumas sub-regiões, estão contribuindo com o dinamismo econômico mas também para gerar maiores pressões ambientais. Este é o caso do turismo maciço de praia, sobretudo no Caribe. Por outro lado, a reorientação de certas correntes de serviços, como o ecoturismo, surgiu como uma oportunidade para obter uma fonte de aproveitamento mais sustentável dos recursos naturais. É provável que a crescente difusão dos serviços da informação assente as bases não só para um melhor conhecimento e intercâmbio, mas também para esquemas mais eficazes de administração ambiental.

Devido ao conhecimento sistemático de tais tendências e pressões, e de suas inter-relações com os processos econômicos, é imperativo continuar obtendo e sistematizando os dados, formulando esquemas operacionais de avaliação econômica dos recursos naturais e serviços ambientais, desenvolvendo sistemas integrados de contas econômicas e ambientais, e melhorando as contas patrimoniais, como base para a integração de políticas.

Em suma, a região se encontra numa etapa de contradições na esfera ambiental. Algumas tendências econômicas e tecnológicas começam a ser favoráveis para o ambiente, sobretudo na indústria e serviços, inclusive em algumas atividades que surgem no setor primário. Ao mesmo tempo, continuam a acumular-se pressões derivadas de velhos processos produtivos e de ocupação territorial, enquanto persistem as necessidades de uma acelerada expansão produtiva. Igualmente, agregam-se novas tensões ambientais emergentes, provocadas pela maior vulnerabilidade diante de processos ambientais globais e as crescentes exigências ambientais dos mercados de exportação. A região deve adotar com a maior urgência formas sustentáveis de produção e consumo e formas de inserção menos vulneráveis do ponto de vista ambiental.

III. Globalização econômica e meio ambiente

1. Impacto ambiental das exportações e o investimento estrangeiro direto

A redistribuição de recursos que teve lugar na maioria dos países da região após as reformas econômicas das últimas décadas significou, em muitos casos, um estímulo aos investimentos, à produção e à exportação de produtos que implicam o uso intensivo de recursos naturais. Acrescente-se à isto o fato de que o aumento da competitividade nas exportações mundiais incrementa também o custo de oportunidade de se manter os recursos naturais sem explorá-los. Desta maneira, surgiram poderosas forças econômicas que levaram vários países a uma taxa de exploração dos recursos naturais maior que seu ritmo natural de regeneração.

Segundo estudos realizados na CEPAL, a evolução da composição do aparato exportador indica que a redistribuição de recursos tendeu a guiar um amplo grupo de países, especialmente sul-americanos, no sentido de uma especialização que implica o uso mais intensivo dos recursos naturais. Neste contexto, cabe mencionar que os setores manufatureiros baseados nos recursos naturais, produtores de bens industriais intermediários altamente padronizados, como o ferro e o aço, os produtos petroquímicos, os minerais não ferrosos, a celulose e o papel, o cobre e o alumínio, conseguiram nos países sul-americanos um melhor desempenho relativo no período analisado. Trata-se, ademais, de indústrias que, segundo a poluição do Banco Mundial, são consideradas ambientalmente sensíveis,³ compostas por itens cujos gastos em controle e redução da poluição

³ Trata-se, em essência, de um grupo de 40 indústrias de 3 dígitos na Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI, Rev.1).

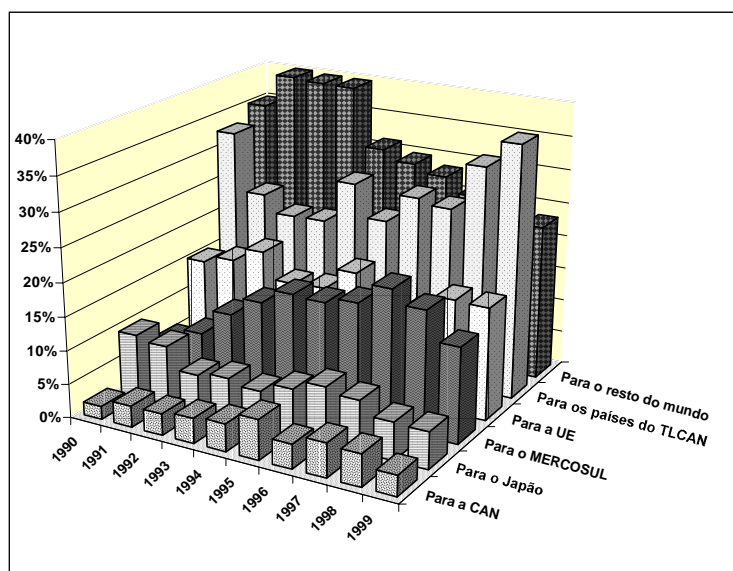
superaram 1% do total de vendas realizadas em 1988 nos Estados Unidos (Schaper, 2000; Schaper e Onffroy, 2001).⁴

Os resultados dos estudos também sugerem que não há uma relação direta entre as políticas de abertura comercial e a proteção ambiental. A enorme heterogeneidade que mostram os dois indicadores e os dados para cada uma das economias nacionais é um indício de que a relação é sumamente complexa. Seu comportamento dependerá do sistema institucional do país, da composição de seu comércio, do grau de distribuição de renda, da política ambiental efetivamente adotada, dos grupos de interesse, da densidade geográfica da atividade econômica, dos níveis de educação da população e da elasticidade-renda da demanda de qualidade ambiental.

Para a Comunidade Andina e o Mercosul, por exemplo, os resultados sugerem que durante a década de 1990 o volume exportado de produtos com reconhecido impacto ambiental registrou um aumento significativo.

Os gráficos 9.3 e 9.4 ilustram a distribuição por destino do volume total de exportações ambientalmente sensíveis. É interessante notar não só o aumento do volume exportado mas o fato de que, tanto para a Comunidade Andina como para o Mercosul, o principal destino para o volume das exportações de produtos ambientalmente sensíveis são os três países que compõem o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), a saber, Canadá, Estados Unidos e México. No Chile, por outro lado, o principal mercado de destino das exportações do grupo de indústrias ambientalmente sensíveis é o Japão, e embora continuasse sendo o principal mercado em fins dos anos 1990, sua importância diminuiu de 50% em 1991 para 28% em 1999, aumentando a participação de mercados de destino como a União Européia e os países do TLCAN.

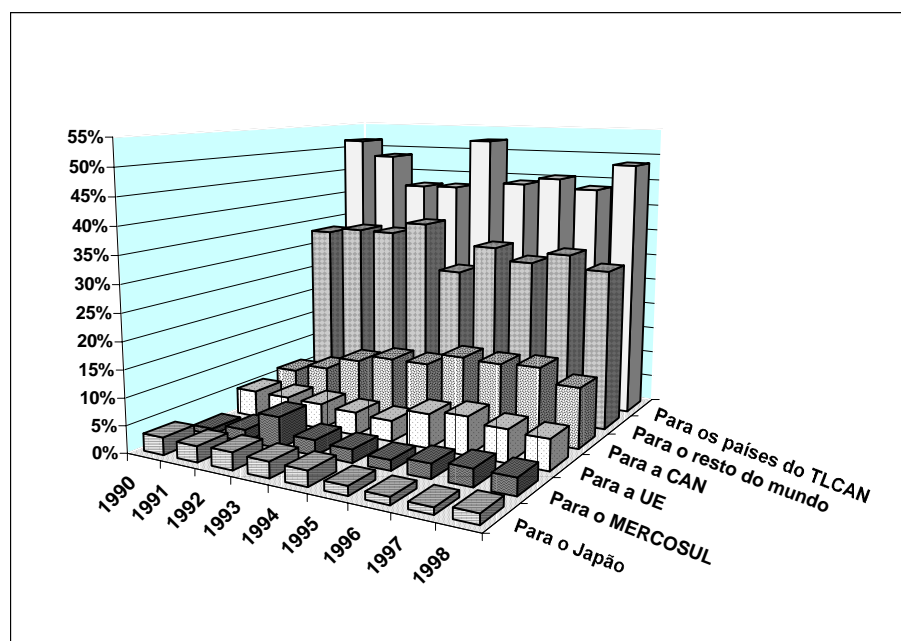
Gráfico 9.3
MERCOSUL: VOLUME DE EXPORTAÇÕES DAS INDÚSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS, POR MERCADOS DE DESTINO



Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados do Comércio Exterior da América Latina e do Caribe (BADECEL) da CEPAL.

⁴ Os estudos correspondentes incluem a Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Deles, só o México mostra um padrão contrário.

Gráfico 9.4
**COMUNIDADE ANDINA: VOLUME DE EXPORTAÇÕES DAS INDÚSTRIAS
 AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS, POR MERCADOS DE DESTINO**



Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados do Comércio Exterior da América Latina e do Caribe (BADECEL) da CEPAL.

Quanto às taxas de crescimento médio anual do volume exportado por destino neste grupo de indústrias, registram-se cifras bastante elevadas durante a década de 1990 para as exportações intra-regionais, especialmente da Comunidade Andina ao Mercosul (ver o quadro 9.2). Todavia, deve-se levar em conta que no início dos anos 1990 o nível era relativamente baixo comparado com o volume exportado para outras regiões.

Quadro 9.2
**CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL POR DESTINO DO VOLUME DE EXPORTAÇÕES DAS
 INDÚSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS**

	Do Mercosul 1990-1999	Da CAN 1990-1998
Para o Mercosul	19.6%	34.2%
Para a CAN	16.5%	15.9%
Para o TLCAN	4.9%	7.0%
Para a UE	4.0%	12.6%
Para o Japão	-3.0%	1.8%
Para o mundo	1.9%	6.9%

Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados do Comércio Exterior da América Latina e do Caribe (BADECEL) da CEPAL.

Embora na maioria dos países se observe um aumento do volume das exportações ambientalmente sensíveis na década de 1990, é interessante notar que estas reduziram sua importância relativa em termos de valor e também registraram uma perda relativa de competitividade nos mercados internacionais. Isto se reflete na evolução dos índices de vantagem

comparativa revelada (VCR) que se apresentados no quadro 9.3 para os países da Comunidade Andina, o Mercosul e Chile.

Quadro 9.3
**ÍNDICES DE VANTAGEM COMPARATIVA REVELADA (VCR) NO GRUPO DAS
INDÚSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS**

Regiões/países	1990	1998
Mercosul	1.37	1.11
Argentina	1.19	0.72
Brasil	1.55	1.35
Paraguai	0.11	0.24
Urugua	0.29	0.41
Comunidade Andina	1.69	1.58
Bolívia	0.89	0.58
Colômbia	0.66	0.71
Equador	0.36	0.37
Peru	2.14	1.71
Venezuela	2.26	2.48
Chile	2.94	2.71

Fonte: Elaboração própria, com base no Banco de Dados do Comércio Exterior da América Latina e do Caribe (BADECEL) da CEPAL e banco de dados estatísticos do comércio externo (COMTRADE) das Nações Unidas.

Nota: O índice da VCR é calcula como $VCR_{ij} = (X_{ji}/X_{jt})/(X_{it}/X_{tw})$, onde j = um produto ou indústria (Código CUCI, Rev 1), i = país, w = o mundo e t = total. Mede mudanças na participações das exportações de um país em um mundiais desse produto j, comparando-o com mudanças na participação das exportações totais do país nas exportações totais mundiais, quer dizer, em conta o peso relativo pelo tamanho do país. Se a $VCR > 1$, o país possui vantagem comparativa no produto, quer dizer, sua participação no mercado mundial desse produto é superior à sua participação total nas exportações mundiais. Se o índice da $VCR < 1$, o país carece de vantagem comparativa nesse produto.

Os resultados do quadro 9.3 indicam que tanto o Mercosul como a Comunidade Andina perderam mercados nas exportações de indústrias ambientalmente sensíveis, mas continuam sendo competitivos ($VCR > 1$). Todavia, estas cifras agregadas escondem grandes diferenças entre agrupações, países e produtos. Enquanto que as exportações do Mercosul se destacam como muito competitivas (VCR entre 2 e 5) em polpa e papel, ferro e aço e alumínio, para a Comunidade Andina este é o caso com o cobre, o alumínio e produtos de petróleo (VCR entre 2 e 10). Já o Chile diminui levemente sua competitividade em todo este grupo de indústrias. Todavia, é muito competitivo em polpa e papel ($VCR > 14$), em produtos químicos inorgânicos ($VCR > 4$) e, embora seja muito competitivo em cobre, sua VCR diminuiu durante a década.

Neste contexto, os países enfrentam vários desafios. O mais importante se relaciona com a especialização em indústrias potencialmente poluidoras e de uso intensivo dos recursos naturais, que coloca os países em uma situação mais vulnerável em termos de requisitos e exigências ambientais que deverão enfrentar nos mercados dos países desenvolvidos.

Com a escassa informação atualmente disponível é difícil conhecer com precisão o impacto ambiental do investimento estrangeiro direto, que depende de múltiplos fatores, como a estratégia das empresas, o setor em que exercem sua atividade, a eficiência relativa, a política ambiental empresarial, as tecnologias utilizadas e as características da regulamentação e institucionalidade ambientais do país receptor. Por um lado, o investimento estrangeiro direto desempenha um papel crucial na definição dos grandes projetos de recursos naturais para exportação (Mortimore e Peres, 2001),⁵ o que gera uma maior pressão sobre os recursos naturais. Por outro lado, as empresas transnacionais podem facilitar o processo de transferência e utilização de tecnologias compatíveis com o meio ambiente e melhoramento da gestão ambiental (OCDE, 1999).

Em todo caso, os poucos estudos existentes indicam que a presença de empresas de propriedade de capital estrangeiro e a importância das exportações no total das vendas incrementam notavelmente a probabilidade de investimento ambiental das firmas (Young e Roncisvalle, 2001). Ademais, quanto maior o tamanho da firma, medido pelo número de empregados, o tempo de existência da empresa, os controles ambientais estritos e a pressão social local, maior a probabilidade de que o investimento ambiental também aumente (Ferraz e Seroa da Motta, 2001). Segundo estimativas razoáveis, o gasto privado ambiental na Argentina também chega a 0.7% do PIB e no Brasil se estima um gasto médio em investimento ambiental de 0.8% das receitas líquidas operacionais em 1998.

O quadro 9.4 se refere a uma pesquisa realizada em 1996 num universo amplo de empresas do estado de São Paulo (Brasil). Como se pode observar, neste caso a demanda externa é que determina a maior ou menor preocupação das empresas com as considerações ambientais.

No caso da Argentina (Chudnovsky, López e Freylejer 1997), reconhece-se a dificuldade de classificar as razões do investimento de forma precisa, mas se observa que, embora uma parte do investimento esteja destinada a cumprir os regulamentos ambientais nacionais, existem outros fatores que determinam as decisões de investimento ambiental, como a necessidade de cumprir os requisitos dos mercados de destino (setor exportador), a existência de políticas empresariais com maiores exigências (transnacionais), a “imagem” ambiental da empresa ou a possibilidade de reduzir custos operacionais através da gestão ambiental.

Quadro 9.4
EMPRESAS QUE INVESTEM EM SEUS PROCESSOS PRODUTIVOS POR RAZÕES AMBIENTAIS, 1996

Propriedade do capital (em 31/12/1996)				
Investimentos em processos produtivos por razões ambientais	Nacional	Estrangeiro	Misto	Total
Sim (%)	18.2	43.1	35.5	18.7
Exportações/receita (%)	1.54	12.91	8.83	2.00
Não (%)	81.8	56.9	64.5	81.3
Exportações/receita (%)	0.60	6.14	5.53	0.68
Número de empresas	39,968.0	582.0	259.0	40,809.0
Exportações/receita (%)	0.77	9.06	6.69	0.93

Fonte: Carlos Eduardo Young e María Cecilia Junqueira Lustosa, "Meio ambiente e competitividade na indústria brasileira", *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 5, número especial, 2001.

⁵ No setor primário os investimentos das empresas transnacionais se dirigiram principalmente à busca de petróleo e gás na Argentina, Venezuela, Colômbia, Bolívia e Brasil, e de minerais no Chile, Argentina e Peru.

A crescente concorrência internacional produzida pela globalização gerou, por outro lado, um maior grau de preocupação e busca do cumprimento de padrões ambientais internacionais e uma luta pela diferenciação de produtos e processos; nesse sentido apontam as normas ISO 14001 e os conceitos de "eco-eficiência" nos processos de produção. As subsidiárias das empresas transnacionais têm maior possibilidade de incorporar em sua estratégia padrões uniformes de gestão ambiental, especialmente em suas operações dirigidas ao mercado internacional. Estes sistemas de gestão ambiental das empresas contam agora com o esquema ISO 14001. Esta certificação, como a certificação ISO 9000 relativa à gestão de qualidade, foi se consolidando gradualmente como uma credencial necessária para as empresas de ponta, em particular as dirigidas ao setor exportador. De acordo com essa tendência, um número crescente de empresas grandes da região, tanto estrangeiras como nacionais, investiu para obter a certificação ISO 14001 para seus sistemas de gestão ambiental.

Nos últimos três anos, o número de empresas com certificação ISO 14001 aumentou substancialmente. Em 1998, 7,887 empresas de 72 países do mundo contavam com certificação ISO 14001. Em março de 2001, o número de empresas aumentou em mais de três vezes, chegando a 27,509 certificadas em 96 países. Na região, embora ainda seja baixo o número absoluto de empresas certificadas, o aumento foi de 44% no mesmo período. O Brasil ocupa o primeiro lugar, com 270 empresas certificadas, seguido pelo México com 188 e a Argentina com 114 (entre 2000 e 2001, o incremento foi de 81%, 27% e 14%, respectivamente). Colômbia e Costa Rica tinham 20 empresas certificadas em março de 2001, Chile 11, Peru e Uruguai 10, Venezuela 7, Barbados 3, Honduras 2, e República Dominicana, Equador, Guatemala, Paraguai, Santa Lúcia e Trinidad e Tobago 1.

2. As transformações do contexto econômico internacional e o meio ambiente

O fenômeno da globalização trouxe à luz a interdependência entre o comércio internacional e o meio ambiente. Isto ocorreu num contexto internacional em que a preocupação com o meio ambiente se torna cada vez mais forte, sobretudo nos países desenvolvidos. Nos países da América Latina e do Caribe, por outro lado, o lento crescimento econômico e os problemas de pobreza que representam uma ameaça mais imediata à saúde e à vida humana hierarquizaram prioridades de curto prazo, em detrimento de considerações ambientais ou esforços produtivos de mais lenta maturação que levam em conta a qualidade ambiental.

Todavia, na medida em que os países da região optaram por uma estratégia de abertura e de crescimento baseado nas exportações, não dispõem de grandes margens de manobra para ajustar seus sistemas produtivos às exigências ambientais de seus principais mercados de exportação. Os meios para se alcançar essa adequação guardam uma estreita relação com o tipo de gestão tecnológica e ambiental prevalecente nos países desenvolvidos, porque são eles os que dominam o comércio mundial e exportam a maior parte de bens e serviços entre si (inclusive matérias-primas). São, portanto, também eles que definem o padrão produtivo-tecnológico que prevalecerá no resto do mundo.

Na medida em que os países da América Latina e do Caribe buscam uma maior e melhor inserção no comércio internacional, este cumpre um papel cada vez mais importante na determinação dos padrões de atividade econômica e do uso dos recursos. Em primeiro lugar, como resultado da redução generalizada de tarifas, adquiriram relevância as políticas normativas nacionais, incluídas as políticas ambientais, por serem consideradas elementos que podem distorcer o comércio internacional. As negociações comerciais multilaterais mudaram, e se concentram cada vez mais nas políticas nacionais que determinam as condições de concorrência. Estas podem ser afetadas quando variam os custos de um país para outro devido a existência de subsídios, políticas de proteção da propriedade intelectual ou políticas ambientais, entre outros fatores.

Outro elemento do contexto internacional é a vinculação das exigências ambientais com considerações e interesses de tipo econômico. Um exemplo deste fenômeno tem a ver com a oportunidade de incrementar as exportações da indústria de serviços, tecnologia e equipamentos ambientais, que é nova e cujo crescimento está ligado à adoção de normas, leis e padrões ambientais no âmbito mundial. Nos Estados Unidos, por exemplo, a Lei de Política Energética de 1992 promove, entre outras coisas, a criação de um programa de transferência de tecnologia destinado a reduzir o déficit comercial através da exportação de tecnologias ambientais inovadoras. No mesmo sentido, a Lei de Expansão das Exportações de 1992 busca fomentar as exportações de bens e serviços ambientais.

Outro fator que combina interesse econômico e preocupação com o meio ambiente nos países desenvolvidos são os crescentes custos associados à eliminação dos resíduos e dos produtos uma vez cumprida sua vida útil. Isto gera imperativos ambientais que estão reorientando as atuais formas de produção e comercialização de bens e serviços. As empresas aspiram sistemas de administração de ciclos de vida dos produtos. Este último conceito provoca conflitos no comércio internacional, porque é de difícil implementação quando os produtos são comercializados além das fronteiras nacionais. Os programas de ecoetiquetagem, as regras de empacotamento ecológico e os programas de reciclagem exemplificam a implementação deste conceito de ciclo de vida, que é percebido freqüentemente por terceiros como uma potencial barreira ao comércio internacional diante de padrões ambientais heterogêneos.

Por outro lado, as exigências e hábitos de consumo público converteram a excelência ambiental num novo elemento de competitividade entre as empresas e os produtos, assim como a avaliação ambiental de todo o ciclo de vida da produção. Os consumidores optam com crescente assiduidade pelos chamados “produtos verdes”, quer dizer, aqueles que consideram mais seguros do ponto de vista de seu conteúdo e da forma como são produzidos. Desta maneira, o setor empresarial recebe também a pressão dos consumidores para melhorar o mérito ambiental de seus produtos e processos. O desempenho ambiental não só é um elemento de comercialização das empresas, mas se converteu num fator importante nos mercados de capitais, que premiam aquelas empresas que manifestam uma atitude ambiental responsável.

Para a América Latina e o Caribe, estes fenômenos significam que nos principais mercados de exportação para seus produtos se exercerá um controle ambiental forte nos próximos anos. Será cada vez mais difícil argumentar que as restrições ambientais nos países desenvolvidos são táticas comerciais ou sanções injustas. As características de globalidade do problema ambiental atribuirão de todo modo uma legitimidade *de fato* às exigências ambientais impostas às exportações. As tendências descritas implicarão grandes mudanças que a região deverá introduzir em suas práticas e regimes ambientais, não só para estar de acordo com os sinais provenientes dos mercados internacionais, mas também para assegurar a continuidade da base produtiva dos países latino-americanos e caribenhos.

IV. Repercussões ambientais da reestruturação produtivo-tecnológica no setor energético

Na década de 1990, a abertura e a desregulamentação de setores como o de energia e o das telecomunicações, entre outros, desencadeou um processo de rápida absorção de nova tecnologia e reconversão de formas de organização. Este processo influiu no setor energético da região de duas formas: a) diretamente, através de um profundo processo de mutação estrutural que afetou os setores de infra-estrutura, particularmente o da energia, em que ingressaram novos agentes, constituídos fundamentalmente por empresas transnacionais e alguns grandes conglomerados de capitais nacionais, que provocaram mudanças substanciais nas cadeias produtivas hidrocarbonífera e elétrica; e b) indiretamente, através da demanda final de energia por parte dos outros setores da

atividade produtiva e social, que exigiram do setor energético uma rápida e constante adaptação (CEPAL, 2001e). Estas transformações afetaram a evolução da relação energia-ambiente, tanto através das dimensões econômicas (intensidade energética) como ambientais (trajetória de emissões, eficiência do uso energético e participação de fontes renováveis).

1. Trajetória de intensidade energética

É comum encontrar na documentação disponível que um dos princípios das reformas implantadas no setor energético nas últimas décadas foi o desenvolvimento sustentável. Não obstante, apesar desse enunciado geral e do lento crescimento registrado no consumo energético *per capita*, a região está longe de apresentar níveis adequados de eficiência na transformação e no uso da energia.

A variação da intensidade energética depende do processo de desenvolvimento econômico de um país, já que cresce nas primeiras etapas de desenvolvimento (processo de mecanização e desenvolvimento de indústrias de alto consumo de energia), depois se estagna (estabilização desses processos) para finalmente decrescer (incorporação das melhorias tecnológicas, do conhecimento, melhoria de rendimentos na transformação e consumo de energia).

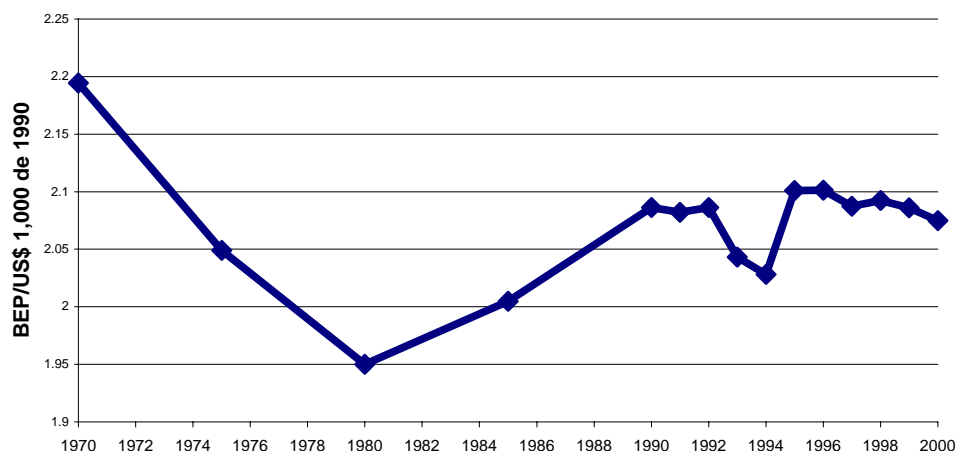
Como se observa no quadro 9.5 e no gráfico 9.5, a evidência indica que o impacto das reformas sobre a eficiência energética não foi o esperado e, portanto, este tema passou a constituir o eixo das iniciativas para uma utilização mais racional dos recursos energéticos em fins dos anos 1990. Com efeito, os dados existentes assinalam que teve um comportamento errático: a intensidade energética baixou de forma pronunciada entre 1970 e 1980, mas aumentou desde então, de tal forma que atualmente se consomem 7% a mais de energia para gerar a mesma unidade de produto que em 1980.

Quadro 9.5
AMÉRICA LATINA E CARIBE: INDICADORES DE CONSUMO E
INTENSIDADE ENERGÉTICA

Participação dos setores no consumo total	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Transporte	27.07%	30.90%	32.43%	31.77%	33.04%	35.27%	35.64%
Indústria	31.19%	32.00%	34.28%	35.41%	35.63%	34.05%	35.54%
Residencial	33.46%	28.17%	24.30%	23.97%	22.18%	20.88%	18.53%
Outros	8.28%	8.93%	9.00%	8.85%	9.14%	9.79%	10.28%
Consumo tot (kbp)	1,178,409	1,500,466	1,870,950	1,972,564	2,218,536	2,589,219	2,983,607
Intensidade energética (BEP/1,000 dólares de 1990)	2,195	2,049	1,950	2,005	2,086	2,101	2,075
Índice 1980=1	1,125	1,051	1,000	1,028	1,070	1,077	1,064
PIB por habitante							
Dólares de 1990	1,909	2,303	2,688	2,484	2,442	2,596	2,798
Índice 1980=1	0.710	0.857	1.000	0.924	0.908	0.966	1,041
Crescimento 1970-1980	4.73						
1980-1990	1.72						
1990-2000	3.01						
1970-2000	3.15						

Fonte: Elaboração própria, com base no Sistema de Informação Econômica Energética da OLADE e CEPAL.

Gráfico 9.5
INTENSIDADE ENERGÉTICA DA AMÉRICA LATINA (1970-2000)

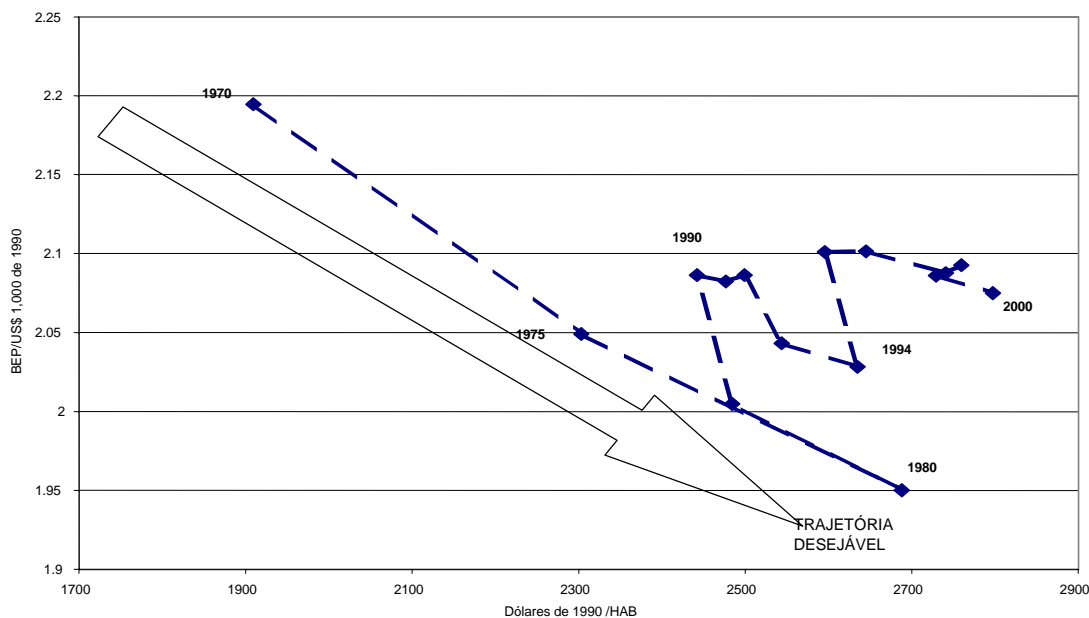


Fonte: Elaboração própria com base nos dados de SIEE-OLADE e OLADE.

Alguns componentes da intensidade energética acusam notáveis mudanças. A diminuição da participação do consumo das famílias, de mais de um terço do total consumido em 1970 para apenas 18% em 2000, se soma à um forte e constante incremento do setor dos transportes em todo o período (de 32% para mais de 35%) e em menor medida das indústrias, e em maior medida neste caso na década de 1970 que após a mesma (ver o quadro 9.5). Ademais, é preciso assinalar que, devido à mudança na composição industrial de certos países da região (em particular o Brasil) para indústrias de uso intensivo da energia ou, neste mesmo caso, devido à mudança na composição das exportações para produtos que implicam um alto consumo de energia (como a celulose), o conteúdo energético do setor industrial aumentou muito, com o conseqüente incremento da intensidade energética total.

O gráfico 9.6 mostra a evolução do indicador de intensidade energética um função do produto *per capita*. No período 1970-1980, registrou-se uma tendência desejável: um crescimento econômico acompanhado de um menor uso de energia por unidade de produto (menor intensidade energética), indicando aumentos de eficiência e um melhor uso dos recursos energéticos. Esta tendência se reverteu, todavia, no período 1980-1985— retração da renda *per capita* e aumento da intensidade energética —e novamente em 1987-1990, do que se depreende que a recessão econômica na “década perdida” não esteve acompanhada de uma melhor utilização da energia. Nos primeiros anos da década de 1990 se restabelece uma tendência favorável, mas esta se interrompe novamente em meados da década. Em seu conjunto, a tendência na relação intensidade energética/produção por habitante durante as duas últimas décadas do século XX foi oscilante e, em termos líquidos, de retrocesso.

Gráfico 9.6
**AMÉRICA LATINA E O CARIBE: SENDERO DE INTENSIDADE ENERGÉTICA E RENDA
 PER CAPITA, 1970-2000**



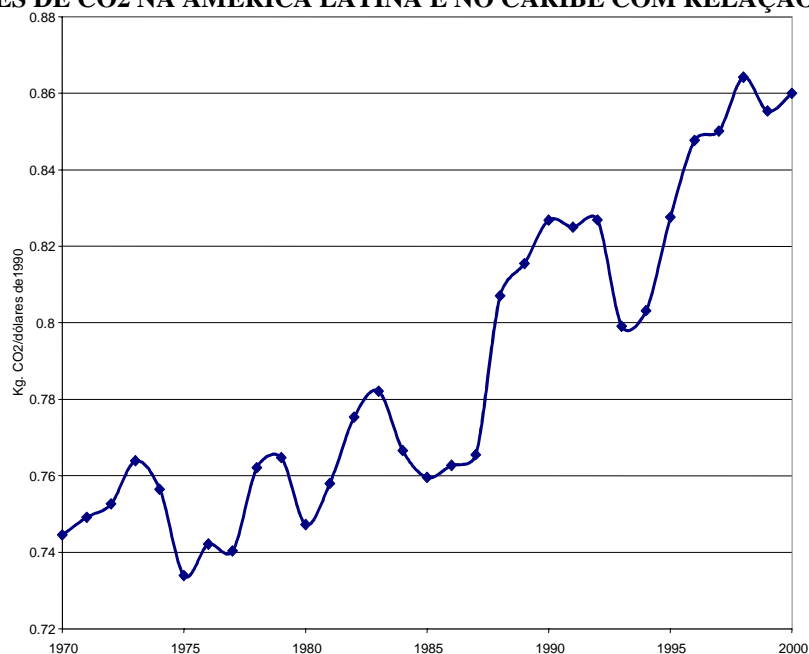
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OLADE/CEPAL.

Em síntese, em matéria de intensidade energética, os resultados dos países da América Latina e do Caribe nas três últimas décadas são modestos e nas duas últimas mostram tendências contrárias ao desejável. Este resultado contrasta com os avanços obtidos pelos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos últimos vinte anos, durante os quais a intensidade energética diminuiu 20% graças a políticas energéticas orientadas a diversificar a oferta e obter um uso mais eficaz da energia, eliminando desperdícios e alcançando maior eficiência em sua utilização. Isto implicou o desenvolvimento de instituições para regulamentar o consumo energético, mediante normas de temperatura nos locais públicos, medição de consumo de água quente destinada ao uso pessoal e à calefação doméstica e regulamentação técnica de novas construções. Incluiu também campanhas públicas contra o consumo excessivo de energia e a favor dos investimentos para poupança, empregando mecanismos de promoção como os diagnósticos gratuitos e apoios econômicos para sua realização, e a destinação de abundantes recursos para pesquisa e desenvolvimento do uso eficiente da energia e o aproveitamento de fontes novas e renováveis. A América Latina e o Caribe apresentam um grande potencial para desenvolver esforços na mesma direção.

2. Trajetória de emissões de dióxido de carbono

Como consequência das particularidades assinaladas, as emissões totais de dióxido de carbono produzidas pelo setor energético da América Latina e do Caribe (sem levar em conta as emissões de origem biótica) cresceram de forma sustentável desde 1970 até o presente. Se associarmos este crescimento ao crescimento econômico através do índice de emissões por unidade de PIB, observamos que o registro em 2000 supera o de 1970 em 16%, particularmente pelo constante aumento registrado a partir de 1985 (ver o gráfico 9.7).

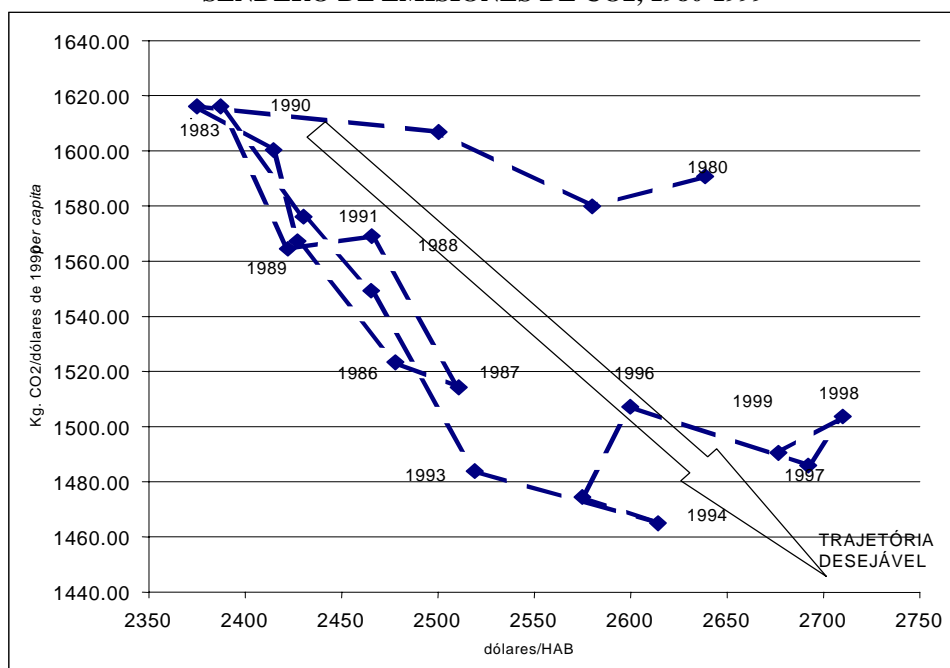
Gráfico 9.7
EMISSIONES DE CO2 NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE COM RELAÇÃO AO PIB



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de OLADE/CEPAL.

O gráfico 9.8 mostra a evolução do indicador de intensidade de emissões (kg de dióxido de carbono por unidade de produto) em função da evolução do produto *per capita*. Como se pode ver, a trajetória de emissões, assim definida, não mostra uma tendência determinada e nos últimos anos sua evolução foi claramente desfavorável.

Gráfico 9.8
SENDERO DE EMISIONES DE CO2, 1980-1999

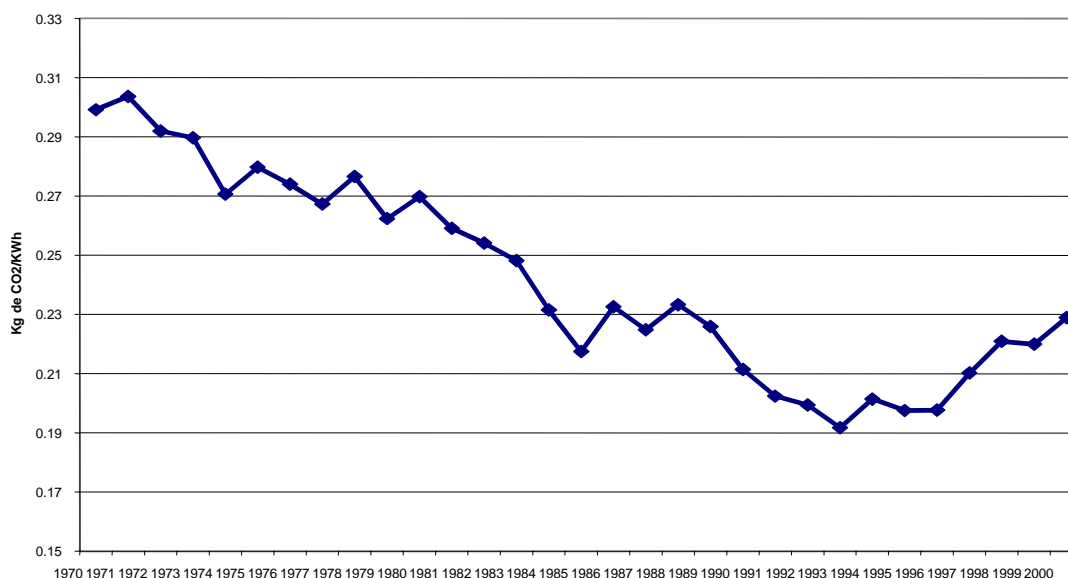


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de OLADE/CEPAL.

Como no caso da intensidade energética, o comportamento deste indicador está associado a mudanças nas estruturas do consumo de energia (tanto por setores como por fontes) e nas estruturas produtivas da região. Talvez onde melhor se vislumbram as transformações do setor energético e suas repercussões sobre o meio ambiente seja na análise das emissões registradas na geração de eletricidade (ver o gráfico 9.9). Os esforços realizados na construção de centrais hidroelétricas se refletem no constante decréscimo das emissões de dióxido de carbono por unidade de energia gerada, de forma quase contínua entre 1970 e 1993 (com um subperíodo de estagnação entre 1985 e 1988), mas a partir de então mudou claramente. Em 1993, quando já estavam em pleno funcionamento os últimos aproveitamentos hidráulicos construídos nas décadas anteriores, se registraram níveis de emissões quase 50% inferiores aos de 1970; todavia, em 2000 observam-se registros 17% superiores a esse mínimo.

Este aumento, notável por certo, está relacionado com o processo de reformas, que gerou uma tendência à expansão dos sistemas de geração com base, fundamentalmente, em centrais térmicas convencionais. Dentro desta tendência, os países que dispõem de gás natural se equiparam com centrais de ciclo combinado mais eficientes e menos poluentes que as anteriores.

Gráfico 9.9
EMISSIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO EM CENTRAIS ELÉTRICAS, 1970-2000



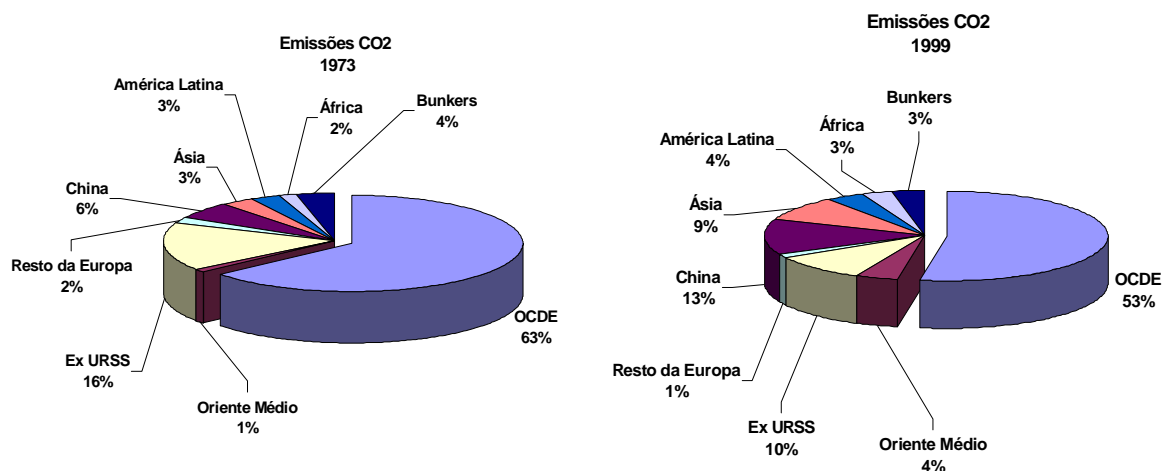
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de OLADE/CEPAL.

3. O setor energético da América Latina e do Caribe em face da mudança climática global

No final dos anos 1990, a América Latina e o Caribe concentravam 8.5% da população mundial, e 4.5% do PIB global. Em termos de emissões de gases de efeito estufa, durante os vinte e cinco anos posteriores à primeira crise do petróleo, o total das emissões mundiais de dióxido de carbono em termos absolutos cresceu 6,500 milhões de toneladas. A América Latina e o Caribe continuam representando uma contribuição baixa no total das emissões mundiais de dióxido de carbono, mas sua participação neste total cresceu de 2.6% em 1973 para 3.8% em 1999.

Outras regiões como a China duplicaram sua participação de 6% a 12.7% no mesmo período, e o resto da Ásia triplicou (ver o gráfico 9.10).

Gráfico 9.10
COMPARAÇÃO DE EMISSÕES ENTRE REGIÕES DO MUNDO (1973-1999)



Fonte: Organismo Internacional de Energia (IEA), *Key World Energy Statistics*, Paris, 2000.

Esta situação não sofre maiores mudanças nas projeções disponíveis para as próximas duas décadas.⁶ Segundo elas, o crescimento do consumo mundial de energia se concentrará nos países em desenvolvimento, sobretudo Ásia e América Latina. Apesar deste rápido crescimento, a América Latina e o Caribe representarão apenas 7.4% do consumo energético total em 2020. Quanto a emissões de dióxido de carbono, se estima que os países em desenvolvimento contarão com aproximadamente 70% das emissões totais de carbono em 2020. A China constitui quase 33% do incremento projetado.

Com 8.5% da população mundial, a América Latina é responsável por 5.4% das emissões mundiais de gases de efeito estufa. O maior emissor da região é o México, com 356 milhões de toneladas por ano. As emissões do México e Brasil representam 53% do volume regional de emissões. Embora a população conjunta de ambos os países seja similar à dos Estados Unidos da América do Norte, as emissões mexicanas e brasileiras, somadas, representam apenas 12% das emissões desse país.

Dois terços das emissões regionais provêm da queima de combustíveis líquidos (petróleo e derivados). O carvão contribuir com menos de 8% das emissões da região. As emissões regionais por unidade de produto são relativamente pequenas: 0,41 kg de dióxido de carbono por unidade do PIB de paridade do poder de compra, em comparação à uma média mundial de 0,67, e de 0,61 no caso dos países da OCDE. Em termos de emissões por fornecimento total de energia primária (tep), a região emite 2,1 toneladas de dióxido de carbono/tep. Este indicador, inferior à média mundial, obedece à importante presença de energias renováveis, a hidráulica em particular, na estrutura dos energéticos regionais. Em termos de emissões *per capita*, o indicador correspondente à América Latina e o Caribe é notavelmente baixo: 2,45 toneladas por habitante.

⁶ Ver Organismo Internacional de Energia (IEA, 2000). Os dados se referem a emissões por queima de combustíveis fósseis. Esta publicação não inclui o México na América Latina, mas na categoria OCDE. Restituiu-se a contribuição do México à contabilidade da América Latina e do Caribe.

Estas considerações podem nos ajudar a formular algumas prioridades da política energética regional perante a agenda de mudança climática global. Embora, como região, a América Latina e o Caribe representem uma contribuição relativamente menor às emissões totais de gases com efeito estufa, as tendências regionais não foram favoráveis nas últimas décadas. Por certo, estas tendências podem melhorar. Com efeito, existem oportunidades para melhorar a tendência da trajetória de intensidade energética regional através de políticas que promovam avanços na eficiência energética, assim como a diversificação da oferta energética. Do potencial hidroenergético da região no ano 2000 somente se desenvolveu 15%. Outras fontes renováveis de energia, incluindo a geotermia, foram pouco desenvolvidas.

Existe uma clara sinergia de longo prazo entre as políticas energéticas da região voltadas para os objetivos de obter avanços na eficiência energética e na absorção de novas tecnologias renováveis e de baixas emissões, e a consolidação do esforço internacional para combater a mudança climática. Neste sentido, a região é potencialmente um provedor líquido de serviços ambientais globais em termos de projetos de captação de dióxido de carbono atmosférico que puderam ser comercializados com as nações que enfrentam custos altos de mitigação de emissões de gases estufa. Existe também sinergia entre as políticas energéticas e os objetivos de melhorar a qualidade do ambiente local, particularmente o urbano, com benefícios consideráveis para a saúde pública nas cidades da região.

Finalmente, no âmbito político, os países da região mostraram um compromisso notável com os esforços mundiais para coordenar medidas de mitigação da mudança climática. Até maio de 2001, doze países latino-americanos ou caribenhos haviam apresentado já sua primeira comunicação nacional junto às instâncias da Convenção Básica das Nações Unidas sobre a Mudança Climática. No final de 2001, 17 dos 46 países que ratificaram o Protocolo de Kyoto são latino-americanos ou caribenhos.⁷

V. Mudanças na vulnerabilidade regional

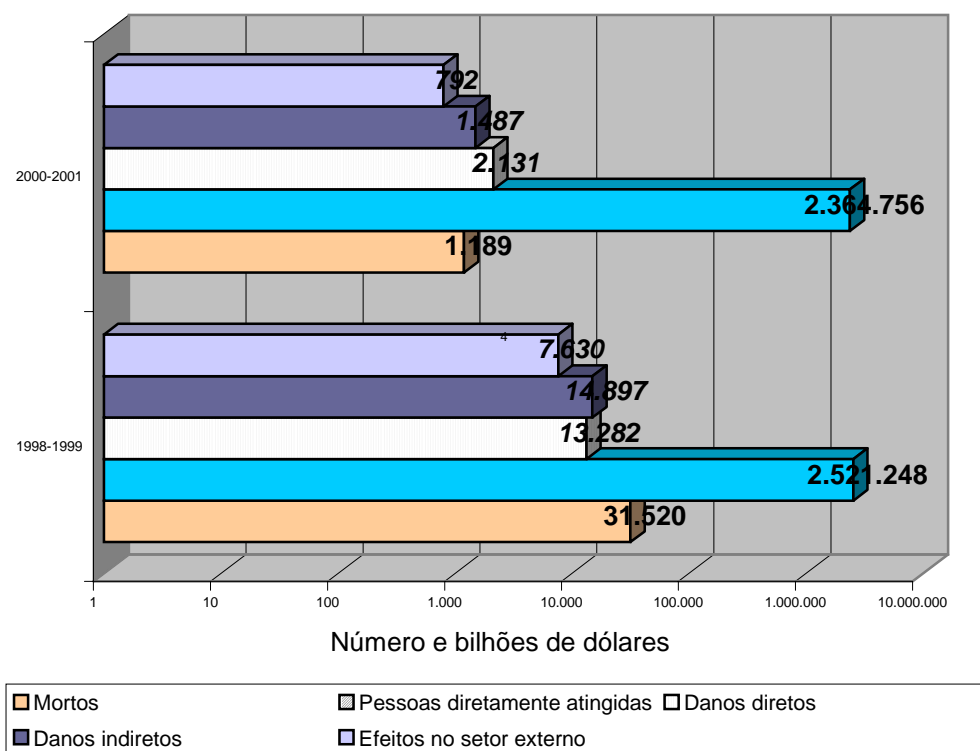
A vulnerabilidade, entendida como a propensão interna de um sistema a sofrer mudanças que afetem negativamente seu equilíbrio diante da ocorrência de um evento externo, é um conceito de uso crescente.⁸ As principais aplicações das análises de vulnerabilidade em que aparece a temática ambiental surgem vinculadas principalmente à ocorrência de desastres naturais e aos estudos desenvolvidos pelo Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Mudanças Climáticas. A constatação de que os danos causados por um mesmo fenômeno físico podem ser muito distintos segundo o grau de desenvolvimento dos países⁹ e outras variáveis, como a sustentabilidade ambiental, está dando margem a um novo enfoque em torno dos desastres naturais, em que a noção de vulnerabilidade é o elemento-chave.

A América Latina e o Caribe compõem uma região com uma alta exposição a fenômenos naturais —hidrometeorológicos, sísmicos, vulcanológicos e de outro tipo— com potencial destrutivo. Essa alta exposição, combinada a acentuadas características de sensibilidade e à limitada capacidade de adaptação, faz com que a região mostre uma alta e crescente incidência de desastres causada por fenômenos naturais (ver o gráfico 9.11).

⁷ Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Trinidad e Tobago e Uruguai.

⁸ A vulnerabilidade de um sistema é determinada: i) pelo grau de exposição (tempo e modo de exposição de um sistema a uma mudança externa); ii) pela sensibilidade (grau em que o sistema se vê afetado por uma mudança externa), e iii) pela capacidade de adaptação (capacidade do sistema para ajustar-se à mudança externa, moderar os danos potenciais, aproveitar as oportunidades ou enfrentar as conseqüências) (IPCC, 2001).

Gráfico 9.11
**AMÉRICA LATINA E O CARIBE: EFEITOS DE DESASTRES OCASIONADOS POR
 FENÔMENOS NATURAIS (1998-2001)**



Fonte: CEPAL.

Nota: O gráfico recolhe os efeitos de desastres que tiveram alguma forma de avaliação por parte da CEPAL. Há um número indeterminado de eventos não avaliados pela CEPAL, seja porque os países não o solicitaram (caso dos desastres —especialmente inundações— que afetaram a Argentina, Brasil, Chile y Bolívia) ou por tratar-se de eventos sazonais “menores”. O montante dos danos destes eventos bien poderia duplicar o número de danos dos acontecimentos avaliados.

Embora as causas de uma vulnerabilidade tão elevada na América Latina e no Caribe sejam variadas e complexas, o padrão de desenvolvimento seguido pela maioria dos países, com altos graus de pobreza, infra-estrutura inadequada, exclusão socioeconômica e deterioração do ambiente, é um fator decisivo (CEPAL-BID, 2000). Nos últimos quatro anos os desastres produzidos por fenômenos climáticos foram particularmente devastadores na região. Evidenciaram a grande vulnerabilidade de muitos países, dadas sua insuficiente preparação e limitada capacidade de resposta, sobretudo no caso dos Estados insulares e países menores.

Na América Central, uma das sub-regiões mais vulneráveis, além da perda de vidas humanas, as estimativas de danos econômicos causados pelos desastres naturais efetuadas pela CEPAL desde 1972 mostram cifras que representam uma média anual de 2% do PIB sub-regional. No Caribe, uma das principais variáveis que explica a volatilidade do produto dos países é a ocorrência de desastres naturais (Secretaria da Commonwealth, 1997). Os países desta sub-região, por seu tamanho e sua condição de ilha, apresentam altos graus de vulnerabilidade econômica e ambiental (CEPAL, 2000a, vol. 3, cap. 4).

⁹ 90% das vítimas dos desastres no mundo vivem em países em desenvolvimento, onde a pobreza e a pressão da população obrigam a um número crescente de pobres a viverem em lugares perigosos (Annan, 1999).

Deve-se acrescentar o surgimento de novas ameaças vinculadas ao aquecimento global, como as mudanças na distribuição e intensidade das precipitações e a possível intensificação das secas e inundações associadas com o fenômeno El Niño e os aumentos do nível do mar.

As análises de vulnerabilidade sobre a América Latina e o Caribe realizadas pelo Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Mudanças Climáticas indicam a dificuldade de identificar padrões comuns de vulnerabilidade à mudança climática, devido principalmente à heterogeneidade regional em termos de clima, ecossistemas, distribuição da população e tradições culturais.

No Caribe consideram-se vulneráveis as ilhas e atóis de baixa altura e muitos dos países, já que grande parte da população, infra-estrutura e terras agrícolas se encontram em áreas costeiras. Os ecossistemas naturais, como os recifes de coral, muito sensíveis aos aumentos da temperatura, e os manguezais, também podem sofrer efeitos negativos. O turismo, que em alguns países representa mais de 50% do PIB, seria afetado de maneira direta e indireta. A perda de praias pela erosão e inundações, a salinização dos aquíferos de água doce, os danos à infra-estrutura e a perda de atividades recreativas (como o mergulho nos recifes de coral) colocariam em perigo a viabilidade e ameaçariam a sustentabilidade a longo prazo do setor. Os sistemas de saúde podem sofrer um maior impacto devido à possível propagação de doenças vinculadas ao calor, como a cólera e a dengue.

Na América Latina e no Caribe, as mudanças no ciclo do fenômeno El Niño podem ter efeitos negativos para a agricultura e pesca de vários países da região. As mudanças no regime de precipitações diminuiriam a disponibilidade de recursos hídricos em algumas zonas que já sofrem problemas de escassez, afetando negativamente a agricultura, o abastecimento para consumo humano e a produção de energia. Outros impactos mencionados pelo Grupo Intergovernamental são a possível diminuição dos rendimentos de importantes cultivos, o que colocaria em risco a agricultura de subsistência em alguns países, e a expansão de algumas doenças infecciosas (malária, dengue, cólera), com a conseqüente pressão adicional sobre os sistemas de saúde dos países.

A vulnerabilidade pode aumentar através de eventos cumulativos (por exemplo, desastres recorrentes ou cíclicos) ou quando, por pressões múltiplas, diminui a capacidade dos sistemas humanos ou ecológicos para resistir ou adaptar-se à mudanças (Clark e outros, 2000). Levando em conta as características da região em termos de pobreza e desigualdade, assim como a importância dos recursos naturais na produção e nas exportações regionais, os efeitos do processo de globalização econômica vão ser cruciais para reduzir a vulnerabilidade às ameaças de mudança ambiental. Se este processo se traduzir em diminuição da pobreza, exclusão e problemas de equidade dos países e permitir o uso sustentável do patrimônio natural da região, será reforçada a capacidade de adaptação e, portanto, pode diminuir a vulnerabilidade a mudanças ambientais que a América Latina e o Caribe sofrerá no presente século. Se, pelo contrário, se agravam as condições econômicas, sociais e ambientais da região, as mudanças ambientais podem ter efeitos muito negativos sobre as comunidades mais vulneráveis, ou seja, aquelas mais sensíveis à exposição aos fenômenos e que, por sua vez, têm menor capacidade de adaptação e resposta.

VI. Mudanças na governabilidade e institucionalidade nacional e regional para a gestão ambiental

1. Fortalecimento institucional

O impulso para a institucionalidade ambiental moderna na região se produziu a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992, quando os países consideraram necessário contar com autoridades ambientais de maior nível hierárquico, seja na forma de ministérios ou autoridades de nível similar surgidas das

comissões coordenadoras (CEPAL/PNUMA, 2001). Esta necessidade de contar com uma institucionalidade nacional que zelasse pelo cumprimento dos compromissos voltados para o desenvolvimento sustentável também foi permeando as formas de associação e integração sub-regional existentes e as novas que surgiram. Além disso, a proteção do meio ambiente e a busca da sustentabilidade também se incorporaram gradualmente como um objetivo político dos processos regionais e sub-regionais, com formas institucionais diferentes.

A década de 1980 esteve marcada por graves dificuldades para a gestão ambiental. Os ajustes derivados da crise econômica que golpeou a região repercutiram nas instituições ambientais, que por si eram débeis e de recente criação, com o que passaram a ser instâncias com grandes responsabilidades e poucos recursos para enfrentá-las. Na década seguinte, a região viveu intensos processos de democratização paralelamente às reformas econômicas.¹⁰ Ademais, em quase todos os países, a sociedade civil se transformou em uma contraparte importante para as instituições governamentais em temas como saúde, meio ambiente e direitos humanos. O tema ambiental se converteu em causa social de grande apelo para os grupos voluntários nos níveis local, nacional, regional e global. Esta consciência ambiental cada vez maior impulsionou uma revisão e uma readequação dos enfoques nacionais sobre o tema. A Cúpula da Terra fortaleceu um diálogo interno em torno dos diversos temas de desenvolvimento sustentável, de frente para as negociações do Programa 21 e o Convênio sobre a Diversidade Biológica, a Convenção Básica das Nações Unidas sobre a Mudança Climática e a Convenção das Nações Unidas de Luta contra a Desertificação nos Países Afetados pela Seca Grave ou Desertificação, em particular na África. Foi notável a mobilização de cientistas e organizações públicas, privadas e sociais, que revelaram níveis de participação sem precedentes (CEPAL, 2000a).

Os convênios globais acordados a partir de 1992 também geraram uma série de profundas mudanças institucionais e mecanismos de cooperação inovadores. Por exemplo, na maioria dos países foram criadas entidades específicas tais como comissões, institutos ou programas nacionais de biodiversidade, como resposta à convenção respectiva. Além disso, iniciaram-se avaliações inovadoras, como as comunicações nacionais que informam sobre o estoque de gases de efeito estufa que cada país elabora em cumprimento da Convenção Básica das Nações Unidas sobre a Mudança Climática.

No plano regional, as autoridades ambientais constituíram o Foro de Ministros de Meio Ambiente da América Latina e Caribe, que agrupa 33 ministérios ou seus equivalentes. O desempenho do Foro de Ministros também se vê fortalecido pelo respaldo do Comitê Técnico Interagencial (CTI) —constituído em 1999 pela CEPAL, o PNUD, o PNUMA, o Banco Mundial e o BID—, cuja principal tarefa é apoiar as recomendações e objetivos de trabalho que os países membros do Foro se impuseram e que se moldaram no Plano de Ação Regional acordado em 1998 em Lima.

No plano sub-regional, podemos distinguir três processos. O primeiro é a incorporação do desenvolvimento sustentável nos acordos de integração econômica, que se expressa nas resoluções da Comunidade Andina, Mercosul, Sistema da Integração da América Central (SICA) e Comunidade do Caribe (CARICOM).

O segundo são os tratados sub-regionais que têm por objetivo a conservação de recursos naturais compartilhados e incorporam considerações de sustentabilidade do desenvolvimento, como no caso do Programa de Mares Regionais, o Tratado de Cooperação Amazônica e os acordos obtidos pela Comissão Centro-Americana de Ambiente e Desenvolvimento (CCAD) (CEPAL, 2000a).

¹⁰ Acuña (2000) revela que em nove países da região não se pode estabelecer uma relação direta de causa-efeito entre as reformas econômicas e as mudanças nas regulamentações ambientais existentes. Todavia, em alguns casos se observam mudanças positivas nos marcos legais e institucionais ambientais. Estas ocorreram fundamentalmente nos países que iniciaram processos mais tardios de reformas ou nos que retomaram processos democráticos de governo.

O terceiro, o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, adotado em Barbados em 1994, merece especial menção. As características que distinguem tais Estados levaram as Nações Unidas a preparar um programa de ação que pudesse viabilizar o desenvolvimento sustentável nesses países. Os países do Caribe aderiram amplamente a este novo instrumento e estabeleceram seu próprio modelo de aplicação do Programa de Ação, cristalizando os acordos adotados na Reunião Ministerial do Caribe sobre a Aplicação do Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento de 1997. Desta forma, a sub-região decidiu desenvolver e implementar mecanismos que ajudassem a superar as barreiras financeiras, técnicas e de outro tipo, identificadas como obstáculos para alcançar o desenvolvimento sustentável nos países insulares do Caribe, com especial atenção à vulnerabilidade.

2. Desafios pendentes

O desenvolvimento institucional e a capacidade de gestão ambiental alcançada até agora pelos países foram, todavia, insuficientes para conter os custos ambientais do grau e modalidade da expansão econômica e concentração urbana que a região experimentou nas últimas décadas. Fica pendente um considerável fortalecimento da plataforma institucional e da capacidade requerida para que os países possam controlar efetivamente as externalidades negativas do estilo atual de desenvolvimento que recaem sobre o meio ambiente regional. Esta observação deveria converter-se num grito de alerta sobre o desafio que representa a construção do consenso político necessário para sustentar um crescimento econômico estável. Este consenso deveria incorporar a necessidade de maiores investimentos, a alocação de recursos, o aperfeiçoamento dos instrumentos de política e inovações da gestão pública destinadas a reverter os importantes atrasos assinalados e as trajetórias de degradação em matéria ambiental. Em vista das tendências documentadas, sem um esforço sistemático e uma maior focalização dos recursos para melhorar a eficácia da gestão ambiental nos próximos anos, os países da região não poderão evitar uma progressiva deterioração da qualidade do meio ambiente e de seus recursos naturais.

Diante destas deficiências institucionais em matéria ambiental, é preocupante observar simultaneamente a tendência em vários países a incorrer em falhas de política associadas ao fenômeno de concorrência fiscal¹¹ pela atração de investimentos em setores primários como a mineração, entre outros. A “concorrência fiscal” levou alguns países inclusive a desgravar a renda econômica associada à exploração de recursos não renováveis, equiparando o tratamento fiscal destes setores primários com os do resto da economia. A isenção da renda associada à exploração de recursos não renováveis constitui uma distorção que pode contribuir para exacerbar a concentração de atividade econômica em setores primários e de recursos naturais. As distorções desta natureza podem acarretar efeitos perversos para a região em termos ambientais, já que podem induzir uma especialização ainda maior em setores ambientalmente sensíveis, enquanto a região ainda não conta com uma institucionalidade ambiental com plena capacidade de administrar as conseqüentes externalidades negativas.

3. Mudanças no financiamento para o meio ambiente

Com diferenças de um país para outro, o gasto ambiental total (público e privado) não costuma superar 1% do PIB e o gasto ambiental público nacional raramente ultrapassa 3% do gasto público total. Com os processos de descentralização administrativa muitos gastos ambientais correm por conta de províncias ou estados, cujo orçamento ambiental pode ser levemente superior em proporção às cifras nacionais. Todavia, é nos municípios que o orçamento ambiental tem especial

¹¹ A “concorrência fiscal” pode ocorrer entre países, entre estados de um sistema federal, ou inclusive entre municípios, que competem para atrair investimentos oferecendo um tratamento fiscal favorável.

relevância, dado que geralmente são estes os encarregados da coleta de resíduos domiciliares, tratamento de águas, etc. (CEPAL/PNUD, 2001).

Na evolução do orçamento ambiental público da última década podemos observar fortes oscilações e em muitos casos tendências decrescentes muito ligadas à situação das finanças públicas e à fragilidade e falta de continuidade da institucionalidade ambiental. Em geral, os déficits orçamentários e a necessidade de gerar recursos para cumprir as obrigações externas determinam cortes orçamentários, aos quais os itens relacionados com o meio ambiente são muito vulneráveis. Ademais, a dependência de créditos para obter financiamento redundou em queda da qualidade do orçamento ambiental, ao aumentar a proporção dos custos financeiros.

Por outro lado, diante da necessidade de obter recursos novos para financiar o gasto, a agenda ambiental se vê permeada pelos interesses dos países ou instituições doadoras ou creditícias. Assim, no Brasil a agenda “verde” recebe muito mais fundos que os problemas ambientais urbanos. Na Argentina, as cinco jurisdições mais favorecidas pelo investimento ambiental são as mais atraentes do ponto de vista turístico internacional.

O impacto que as doações e créditos internacionais têm no orçamento ambiental público é muito variável nos países da região, embora em geral seu peso relativo com respeito aos recursos gerados no âmbito nacional seja muito limitado nos grandes países da região e sua tendência decrescente (ainda que a Colômbia seja exceção). Todavia, em países de menor tamanho, especialmente os do Caribe, a ajuda externa é fundamental tanto para as instituições públicas ambientais como para as organizações não governamentais, que costumam ter um papel vital no setor ambiental.

Finalmente, cabe destacar que estão aparecendo na região fundos privados especializados em projetos ambientalmente benéficos, que combinam interesses econômicos ou monetários com interesses “verdes”.

VII. Mudanças na governabilidade ambiental internacional

A globalização econômica está produzindo uma nova relação entre o mercado e o Estado, com consideráveis efeitos na gestão ambiental global, criando novos imperativos que obrigam os Estados a cooperar para administrar os bens públicos globais e a coordenar-se melhor em relação com suas políticas ambientais regionais e nacionais. Cabe destacar, ademais, o papel cada vez mais importante da “sociedade civil global” e das empresas transnacionais em alguns destes processos multilaterais.

Pode-se distinguir dois tipos de regulamentações internacionais ambientais: as que têm por objetivo proteger a oferta de bens públicos globais e as dirigidas a incorporar cláusulas ambientais em outros acordos internacionais. No primeiro grupo se encontram os Acordos Multilaterais Ambientais (AMUMAs) em torno de diversos temas: diversidade biológica, mudança climática, proteção da camada de ozônio, etc. Ao segundo grupo pertencem as regulamentações ambientais vinculadas a acordos de livre comércio e integração, como o acordo ambiental paralelo ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte, e as normas ambientais da União Européia.

Em contraste com o sistema multilateral de comércio, o manejo dos assuntos ambientais internacionais tem uma débil estrutura e pouca coerência. Nos últimos vinte anos se produziu uma enorme proliferação de instituições intergovernamentais dentro e fora do sistema das Nações Unidas. Este processo aumentou a partir da Cúpula da Terra, quando se estabeleceram novas entidades dentro do sistema, tais como a Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável e as secretarias das conferências das partes de pelo menos cinco convênios multilaterais (o Convênio sobre a Diversidade Biológica, a Convenção Básica das Nações Unidas sobre a Mudança Climática, a Convenção das Nações Unidas de Luta Contra a Desertificação nos Países Afetados pela Seca

Grave ou Desertificação, em particular na África, o Convênio de Rotterdam para a Aplicação do Procedimento de Consentimento Fundamentado Prévio a Certos Pesticidas e Produtos Químicos Perigosos Objeto de Comércio Internacional e o Convênio de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes), aos quais se agrega o Fundo para o Meio Ambiente Mundial, criado no âmbito do Banco Mundial.¹² A expansão dos tratados multilaterais ambientais e a proliferação de foros e sedes de secretarias desses tratados e dos organismos intergovernamentais criados para seu acompanhamento evidenciaram a necessidade de avançar na racionalização da gestão internacional do desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, os países estão considerando a conveniência de dispor de uma avaliação gradual para harmonizar os diversos processos com temas e objetivos similares, tais como a biodiversidade, o programa mundial em matéria de produtos químicos, a camada atmosférica, entre outros. As análises efetuadas em torno da possibilidade de vincular os convênios ambientais negociados antes da Cúpula do Rio (como, por exemplo, a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas da Fauna e Flora Silvestres, o Convênio sobre as marismas de Importância Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Aquáticas e a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres) dentro de âmbitos de referência mais amplos (Convênio sobre a Diversidade Biológica) são fatores que devem ser levados em conta para propiciar maior coerência e evitar duplicidades entre acordos convergentes em seus objetivos. O caso dos acordos relativos à proteção da biodiversidade (espécie e ecossistemas) é particularmente claro, já que todos eles apresentam um alto grau de superposição territorial (CEPAL-PNUMA, 2001).

Uma das propostas mais polêmicas é a criação de uma Organização Mundial do Meio Ambiente, com poder sancionador, à semelhança da OMC. Seus defensores assinalam que uma organização deste tipo garantiria o cumprimento dos acordos ambientais internacionais e aliviaria as pressões crescentes que a OMC está enfrentando para tratar das questões ambientais. Os argumentos contra esta proposta incluem, por um lado, a falta de vontade política internacional para levar a cabo tal iniciativa e, por outro, o risco de que uma organização deste tipo aprofunde a separação entre as questões ambientais e as econômicas e sociais; ou seja, o contrário do que exige a agenda internacional de desenvolvimento sustentável desde a primeira metade dos anos 1990.

As contribuições financeiras internacionais e a mobilização de recursos nacionais para o desenvolvimento sustentável resultaram claramente insuficientes. Está claro que as contribuições provenientes do Fundo para o Meio Ambiente Mundial e do Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal representam apenas uma pequena porção dos recursos necessários para resolver os problemas ambientais globais. Além disso, a assistência oficial para o desenvolvimento cujo compromisso foi assumido na Cúpula da Terra para apoiar os países mais vulneráveis diminuiu significativamente. Em consequência, convém reafirmar o fato de que a transição para o desenvolvimento sustentável exige recursos novos e adicionais e mecanismos financeiros inovadores e estáveis que permitam a formação de capacidades endógenas e a transferência de tecnologias inovadoras para os países em desenvolvimento.

Por outro lado, a negociação e a implementação dos acordos ambientais de caráter internacional são também muito condicionadas por fatores de tipo econômico. O custo de implementação, sua distribuição e a possível incidência na competitividade de alguns países limitaram a plena instrumentação do Protocolo de Kyoto no âmbito da Convenção sobre a Mudança Climática. A relação dos acordos ambientais com outro tipo de acordos de caráter comercial também gera problemas. Na negociação do Protocolo de Cartagena sobre a segurança da biotecnologia, que regulamenta os movimentos transfronteiriços de organismos modificados

¹² Em 1991 foi criado o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM) para que os países em desenvolvimento pudessem cobrir os gastos adicionais em que devem incorrer para abordar problemas ambientais de alcance mundial (perda de biodiversidade, mudança climática, esgotamento da camada de ozônio e outros relacionados com águas internacionais e desertificação).

geneticamente, um dos temas mais conflituosos foi a relação do Protocolo com os acordos mundiais sobre livre comércio e qual prevaleceria em caso de incompatibilidade. Tanto neste caso como no de outros acordos ambientais internacionais, não existe nenhum mecanismo global que permita resolver os conflitos que, cada vez com mais frequência, se apresentam com os acordos de caráter comercial (Brañes e Rey, 2001).

Os países em desenvolvimento enfrentam, ademais, crescentes pressões para incorporar componentes ambientais aos acordos comerciais. Na região esta tendência teve sua expressão mais destacada no acordo ambiental paralelo ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), no Acordo de Livre Comércio entre Canadá e Chile e, apesar da resistência dos países latino-americanos, nas negociações para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Conforme vimos numa seção anterior, os temas ambientais já têm uma presença importante nos acordos sub-regionais de integração.

A inclusão de temas ambientais nos acordos comerciais e de integração tem por objetivos principais evitar o surgimento de vantagens competitivas baseadas em normas pouco exigentes em matéria ambiental (“*dumping* ecológico”) e impedir que a legislação ambiental seja utilizada com fins protecionistas. Sobre o primeiro destes temas, argumentou-se que as pressões geradas pela globalização para manter a competitividade dos países podem fazer com que os governos não tomem iniciativas para internalizar os custos ambientais e melhorar o desempenho ambiental se isso implicar maiores custos para os produtores nacionais (Zarsky, 1997). Estas controvérsias são de longa data.¹³

Neste âmbito, a única organização internacional com competência na área de interação entre comércio e meio ambiente é o Comitê de Comércio e Meio Ambiente da Organização Mundial do Comércio. Desde sua criação em 1995, porém, as discussões ambientais neste Comitê mantiveram um caráter puramente analítico e até certo ponto defensivo, para evitar o surgimento de barreiras comerciais baseadas em temas ambientais¹⁴ e não se propiciaram iniciativas para conseguir sinergias positivas entre comércio e meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável (Panayotou, 2000).

Não obstante, com a recente adoção da Declaração Ministerial de Doha, que lança uma nova rodada de negociações comerciais da Organização Mundial do Comércio, aumentam o âmbito e a profundidade dos assuntos ambientais considerados pela OMC. Com efeito, como um fato sem precedentes para a OMC, a nova Declaração outorga aos Membros o mandato para empreender imediatamente negociações sobre três temas ambientais: a) a relação entre as regras da OMC e as obrigações específicas sobre comércio em virtude dos AMUMAs; b) o desenvolvimento de procedimentos para o intercâmbio regular de informação entre as secretarias dos AMUMAs e os comitês relevantes da OMC; e c) a redução ou, se for o caso, eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias dos bens e serviços ambientais.

Por outro lado, o Comitê de Comércio e Meio Ambiente e o Comitê de Comércio e Desenvolvimento terão o mandato de atuar como um foro para identificar e debater os aspectos ambientais e de desenvolvimento das negociações “a fim de contribuir para o objetivo de fazer com que as negociações incluam de maneira adequada o desenvolvimento sustentável”. Os Membros também decidiram ampliar o mandato do Comitê para que formule recomendações na próxima Reunião Ministerial sobre ações futuras e possíveis negociações em matéria de efeitos de medidas ambientais sobre o acesso a mercados, os temas relevantes relacionados com os direitos de propriedade intelectual e os requisitos de etiquetagem ecológica.

¹³ Assim, em 1971, nos preparativos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, realizada em Estocolmo em 1972, solicitou-se à Secretaria do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) um estudo que colocou em evidência os temores dos responsáveis pelo comércio de que as políticas ambientais se convertessem em obstáculos.

¹⁴ Dentro desta estratégia “defensiva”, uma das principais áreas de trabalho deste Comitê é analisar as restrições de comércio vinculadas aos Acordos Multilaterais Ambientais.

VIII. Uma agenda de ação

1. Consolidar os mecanismos nacionais de gestão ambiental e fortalecer a capacidade institucional para enfrentar as tendências observadas

Apesar dos importantes avanços obtidos pela região em termos de desenvolvimento institucional e jurídico em matéria ambiental, ainda fica pendente um maior fortalecimento da capacidade de gestão ambiental e seus instrumentos. Como se sustentou neste capítulo, o fortalecimento da capacidade nacional de gestão ambiental e sua instrumentação não acompanharam os desafios propostos no Programa 21 (CNUMAD Rio de Janeiro, 1992), o que se reflete na persistência de tendências de deterioração ambiental na região. Nos anos 1990 intensificou-se a necessidade de dar resposta aos novos desafios propostos pela reestruturação produtiva impulsionada pela globalização. Estes novos desafios têm a ver com o desenvolvimento de capacidade de gestão ambiental para manejar as externalidades de uma especialização crescente em setores de recursos naturais, controlar os processos de poluição nos setores de maior crescimento e absorver novas práticas de gestão e tecnologias de produção mais limpa. Os países enfrentam, então, o duplo desafio de atualizar sua plataforma institucional, instrumentos e capacidade de gestão, para conseguir as metas traçadas no Programa 21, e ao mesmo tempo responder aos novos desafios de uma crescente inserção na economia global.

Uma das medidas que os países deverão empreender para responder efetivamente a estes desafios é investir na melhoria da capacidade da autoridade ambiental para instrumentar a gestão ambiental através de opções eficazes em função dos custos, inclusive a clara formulação de agendas nacionais, a identificação de prioridades, a mobilização de recursos e a consolidação de mecanismos que garantam a operação intersetorial da gestão ambiental em todos os níveis do governo. Também existem oportunidades para aumentar a aplicação de instrumentos econômicos e fiscais que sinalizem aos agentes econômicos um preço mais realista pelo uso dos recursos naturais (ver mais adiante). Para isso é preciso investir na melhoria da capacidade técnica e analítica da autoridade ambiental a fim de liderar a formulação de instrumentos econômicos e fiscais de gestão ambiental dentro do aparato governamental. Devem continuar, também, os esforços no sentido de melhorar a fiscalização para fazer cumprir as normas existentes, e aqueles orientados a gerar melhor informação e estatísticas ambientais para identificar e priorizar os problemas nos quais se devem concentrar os recursos nacionais de gestão ambiental, assim como para advertir processos de deterioração da qualidade ambiental e antecipar processos de reestruturação produtiva que requeiram medidas de gestão ambiental específicas.

2. Desenvolver a capacidade institucional e mecanismos para reduzir a vulnerabilidade regional frente aos desastres naturais

Outro desafio que a região enfrenta, em especial os países da América Central e da bacia do Caribe, é desenvolver capacidades institucionais e mecanismos para reduzir sua vulnerabilidade diante dos desastres naturais. A frequência de fenômenos hidrológicos e climáticos extremos registrou um aumento nas últimas duas décadas. Embora não exista certeza científica de que esta maior volatilidade climática recente obedeça à crescente concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, os países devem preparar-se para reduzir sua vulnerabilidade a um cenário com maior frequência de fenômenos deste tipo.

Algumas das medidas que os países podem adotar são: estabelecer mecanismos nacionais para reduzir a vulnerabilidade, inclusive a capacidade de monitoração, alerta inicial e resposta aos fenômenos naturais extremos; desenvolver a capacidade para identificar e localizar as zonas de

risco dos diversos tipos de fenômenos naturais, com base em variáveis socioeconômicas, hidrológicas e geográficas; e formular respostas de ordenamento territorial, entre outras, para reduzir a vulnerabilidade e aplicar um bom manejo das zonas de risco identificadas. Os países da região devem assumir um papel mais proativo nas negociações multilaterais, para fortalecer as ações internacionais tendentes à atenuação da mudança climática e adaptação à mesma, inclusive a capacidade para ter acesso a fundos e assistência técnica para a adaptação e projetos de mitigação.

3. Desenvolver a capacidade institucional e mecanismos para propiciar uma gestão sustentável dos recursos naturais e energéticos

A América Latina e o Caribe se encontram diante de um cenário de crescente desregulamentação em vários setores econômicos. Sem prejuízo dos objetivos da desregulamentação, nos setores dos recursos naturais e energéticos existem sólidos argumentos para que os países empreendam análises de possíveis cenários e trajetórias de longo prazo. Segundo as prioridades de desenvolvimento sustentável de cada país, algumas trajetórias serão mais desejáveis que outras. As diretrizes de política que apontem com credibilidade para metas de longo prazo podem ser úteis para induzir uma determinada direção na dinâmica atual e desenvolvimento posterior destes mercados.

Algumas das medidas que os países podem adotar são o desenvolvimento de capacidade e mecanismos nacionais para complementar os processos de desregulamentação existentes em setores de recursos naturais e energéticos com análises de cenários e avaliação de trajetórias de sustentabilidade a longo prazo. O desenvolvimento da capacidade analítica e a formulação de diretrizes de longo prazo no âmbito nacional e regional são particularmente relevantes em setores como a gestão e o abastecimento de água, o futuro energético da região e os setores pesqueiro e florestal. Alguns dos modelos adotados pelos países industrializados podem ser úteis nesta matéria,¹⁵ mas também existem experiências na região que podem servir de base para um processo coletivo de aprendizagem.

4. Empreender iniciativas inovadoras para financiar a consecução das metas de desenvolvimento sustentável

A consecução das metas de desenvolvimento sustentável¹⁶ requer a mobilização de um enorme investimento de recursos que os países não conseguiram materializar na última década. O contexto econômico atual exige que os países empreendam iniciativas inovadoras para cobrir esta brecha de financiamento.

No que se refere à mobilização de recursos próprios para o desenvolvimento sustentável, os países enfrentam a necessidade de mobilizar um volume crescente de recursos nacionais para financiar suas metas. Neste contexto, a evolução do regime fiscal de acordo com essas metas necessariamente desempenhará um papel preponderante nos anos futuros, tal como demonstram as reformas fiscais “verdes”, que vários países já estão adotando.¹⁷ Os países da América Latina e do Caribe têm a oportunidade de introduzir componentes especificamente ambientais em futuras reformas tributárias. Nesta matéria existem diferentes opções: a) a utilização de impostos, cargos e

¹⁵ A União Européia conta com diretrizes a respeito da composição da matriz energética que se pretende obter em dez anos, a fim de induzir processos de investimento em desenvolvimento tecnológico por parte de empresas que buscam suprir a inovação requerida para cumprir as metas de política estabelecidas. Este mesmo processo de reforço tecnológico foi registrado nos Estados Unidos pelas metas traçadas na Lei de Limpeza do Ar nas décadas de 1970 e 1980, que levaram ao desenvolvimento do conversor catalítico.

¹⁶ Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, se estimou que para alcançar as metas traçadas no Programa 21 os países em desenvolvimento necessitariam mobilizar 560 bilhões de dólares anuais em recursos adicionais para estes objetivos (Nações Unidas, 1993).

¹⁷ Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Itália, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça (OCDE, 2000, pág. 4).

tarifas ambientais como incentivos para prevenir a degradação ambiental e internalizar o custo social de atividades que implicam impactos ambientais; b) a utilização de impostos ambientais e encargos pelo uso de recursos naturais com fins de arrecadação em geral;¹⁸ e c) um regime fiscal que propicie uma exploração ótima dos recursos naturais.

Até agora, a experiência dos países da região na utilização de impostos e encargos ambientais é incipiente. A identificação de oportunidades concretas de introdução e potencial aplicação destes novos instrumentos dentro do regime fiscal e administrativo dos países é claramente uma área que deverá ser abordada nos próximos anos.

Em matéria de mobilização de recursos internacionais para objetivos de desenvolvimento sustentável, os países podem organizar-se coletivamente para relançar a iniciativa de permuta de dívida por natureza, ou outro mecanismo que alivie a carga financeira da dívida externa e libere recursos para fins que impliquem externalidades globais positivas. Também existe potencial na negociação coletiva para reforçar a prioridade política de uma maior transferência de recursos concessionais para financiar o resultado de objetivos estabelecidos no Programa 21, segundo as metas da assistência oficial para o desenvolvimento (AOD) traçadas pelas Nações Unidas. Outra oportunidade consiste em estabelecer posições para negociar eficazmente no nível multilateral a consolidação de mecanismos que permitam captar o valor econômico dos bens públicos e serviços ambientais globais que a região proporciona (como se descreve adiante).

5. Consolidar a criação de mercados internacionais para os serviços ambientais globais e criar capacidade regional para participar ativamente neles

A América Latina possui uma dotação de recursos naturais e ecossistemas de importância mundial que lhe atribui um papel destacado do ponto de vista da oferta de serviços ambientais globais. Um exemplo de serviço ambiental global consiste na grande contribuição à estabilização do sistema climático através da imensa massa florestal amazônica e outros ecossistemas regionais que atuam como sumidouros líquidos de dióxido de carbono atmosférico no ciclo biogeofísico do carbono, e a preservação de recursos genéticos associados à megabiodiversidade que caracteriza vários ecossistemas latino-americanos. Até agora a ausência de mercados que permitam captar o valor econômico destes serviços ambientais globais põe em perigo a capacidade da região para reverter a trajetória de degradação de seu capital natural e garantir um fluxo de recursos que compense o custo de oportunidade de sua preservação.¹⁹

É preciso que a região encontre os mecanismos que permitam captar um sólido fluxo de recursos internacionais para financiar os esforços de conservação e manejo de seus recursos naturais e ecossistemas de importância global. Sem um fluxo estável de recursos não será possível realizar os investimentos que assegurem a provisão continuada destes serviços ambientais globais. O mecanismo para um desenvolvimento limpo constitui a primeira iniciativa mundial para estabelecer um mercado internacional desta natureza. Do ponto de vista estratégico convém que a região consolide com êxito esta primeira iniciativa global para criar um mercado que permita captar valor econômico pelos serviços de estabilização climática que a região proporciona à comunidade internacional. Isso abrirá um importante precedente para futuros avanços na mesma direção e para incluir medidas similares em novos convênios internacionais, em particular no tocante à conservação da biodiversidade.

¹⁸ Ou, no caso de uma aplicação mais delimitada, destinados especificamente a financiar o custo de atividades de gestão e investimentos em infra-estrutura ambiental.

¹⁹ Diante da impossibilidade de captar valor econômico da conservação destes recursos naturais, o padrão de incentivos no nível microeconômico induz a converter os ecossistemas naturais, destinando-os a usos econômicos pouco rentáveis, como a pecuária extensiva e a agricultura de subsistência (ver a segunda seção deste capítulo). Estas mudanças do uso do solo costumam ser irreversíveis e tendem a minar a base do capital natural.

Os países podem assumir um papel ativo nas negociações multilaterais associadas à Convenção sobre a Mudança Climática e ao Convênio sobre a Diversidade Biológica, visando a sua consolidação como mecanismos apropriados para captar o valor econômico dos serviços ambientais globais. Devem, também, continuar os esforços no sentido de criar capacidade nos países para explorar as oportunidades que eles abrem, através de esforços de promoção e capacitação internos dirigidos aos setores produtivos nacionais com maior potencial para participar nos projetos correspondentes. Isto implica necessariamente um importante papel de promotor para o Estado, já que as oportunidades econômicas implícitas em um mercado incipiente desta natureza não são aparentes para os agentes econômicos nacionais nem as instituições financeiras tradicionais. O papel de promotor e catalisador de fundos-semente dispostos por entidades multilaterais e regionais²⁰ será crucial nas fases iniciais e na consolidação destes mercados, até que adquiram o dinamismo necessário para mobilizar recursos por si sós.

6. Aumentar a absorção de tecnologias de produção mais limpa através dos vínculos comerciais e de investimento externo existentes, e investimento próprio em pesquisa e desenvolvimento

As novas tecnologias de produção mais limpa, tecnologias de transporte com baixas emissões e tecnologias de eficiência energética e fontes renováveis representam uma onda recente de inovação tecnológica e criação de novos mercados que experimentará grande dinamismo nas próximas décadas. Para obter uma pronta inserção nestes mercados os países da América Latina e do Caribe devem buscar mecanismos para acelerar a absorção e difusão destas novas correntes tecnológicas.

Os países podem explorar oportunidades para captar tecnologias limpas através de processos de investimento existentes e da criação de vínculos com os países que lideram estas tecnologias. Estes objetivos deveriam fazer parte integral das estratégias comerciais e de atração de investimento estrangeiro direto, associando a avaliação de impacto ambiental do novo investimento com compromissos de absorção e difusão de tecnologias limpas. Em termos mais amplos, deve-se promover a difusão dos novos processos e tecnologias de produção limpas das empresas líderes através dos encadeamentos produtivos no âmbito nacional (por exemplo, PME, fornecedores e consumidores). O estabelecimento de centros de produção limpa, para difundir informação e promover desenvolvimento tecnológico local e projetos piloto de demonstração em diversos setores, é outra linha de ação para apoiar estes objetivos. Vários países da região já contam com modelos bem-sucedidos deste tipo.

7. Aumentar o compromisso político de todos os atores sociais no âmbito nacional, regional e global com as metas de desenvolvimento sustentável

Finalmente, devemos reconhecer que, sem um esforço contínuo de informação e capacitação de todos os atores sociais, as metas de desenvolvimento sustentável não conseguirão ser expressadas como prioridade na agenda política de nossos países. O avanço nas metas do desenvolvimento sustentável pressupõe um público informado e uma sociedade civil proativa na consecução de seu direito de viver num ambiente saudável e deter os atuais processos de degradação. Faltam ainda esforços para que as metas de desenvolvimento sustentável tenham maior relevância e peso no cenário político da América Latina e do Caribe.

²⁰ Por exemplo, o Fundo Protótipo do Carbono do Banco Mundial e a linha de financiamento para projetos de mecanismo para um desenvolvimento limpo disposta pela Corporação Andina de Fomento (CAF).

Algumas das ações que os países podem empreender para fortalecer o compromisso político com as metas de desenvolvimento sustentável incluem: incorporar o conceito de desenvolvimento sustentável em todos os níveis do sistema educativo nacional; dar ampla difusão pública às metas nacionais de desenvolvimento sustentável e aos indicadores de avanço ou retrocesso em relação às mesmas; reforçar a noção pública das metas nacionais de desenvolvimento sustentável como objetivo político e direito do cidadão; investir em pesquisa, geração de informação, análises das tendências nacionais em relação às metas do desenvolvimento sustentável, de modo a dar à opinião pública elementos objetivos para avaliar as tendências nacionais e formar sua própria opinião; e continuar o fortalecimento do sistema democrático e os canais de expressão de todos os grupos sociais para fazer valer suas prioridades e direitos num sentido amplo.



Capítulo 10

Globalização e desenvolvimento social

A recente fase de globalização tornou mais evidentes os atrasos sociais que persistem na região, em especial no que diz respeito à educação, emprego e proteção social. Estas são as três áreas críticas nas quais se deve criar círculos virtuosos que permitam assegurar uma maior capacidade de participação tanto no mundo global como na construção e nos benefícios do desenvolvimento econômico. A globalização também deu origem a novos desafios, relacionados principalmente com as mudanças tecnológicas e a volatilidade das condições de trabalho. Deste modo, a educação, o emprego e a proteção social constituem os eixos de uma política social ativa frente à globalização, uma política na qual se tornem realidade os princípios universais ressaltados nas declarações dos direitos humanos e das cúpulas mundiais das Nações Unidas.

I. Lacunas e defasagens no sistema educacional na região

Em cenários caracterizados por níveis crescentes de inovação e conhecimento, a educação prenuncia o destino dos indivíduos e da sociedade. Em termos sociais, as mudanças geradas pela globalização e pelos novos padrões produtivos exigem a formação de recursos humanos capazes de participar dos novos modos de produzir, trabalhar e competir. A educação, é, portanto, um requisito tanto para que os indivíduos possam ter acesso aos benefícios do progresso, quanto para que as economias estejam em condições de garantir um

desenvolvimento sustentável através de uma competitividade baseada no uso mais intensivo do conhecimento. Porém a educação também é um direito humano, consagrado como tal nas declarações internacionais pertinentes.

A CEPAL tem sustentado que a educação é um meio privilegiado para assegurar o dinamismo produtivo com equidade social, e também para fortalecer democracias baseadas no exercício ampliado e não excludente da cidadania (CEPAL, 1992b e 2000a). Além disso, a educação constitui o principal instrumento nos esforços para reduzir as desigualdades e a melhor via para superar a reprodução da pobreza de uma geração a outra. A instrução permite o acesso a postos de trabalhos de qualidade, a participação em redes onde circula o conhecimento, a integração na revolução da informação e uma saída do círculo vicioso da pobreza. A instrução também é a base para se repensar criticamente a realidade, idealizar novos projetos coletivos, aprender a viver em um mundo multicultural, além de formar e exercer a cidadania, em particular na atual sociedade do conhecimento (CEPAL, 2000a, cap.3).

Apesar de ter obtido alguns progressos, a educação na América Latina e no Caribe continua apresentando grandes lacunas em matéria de êxitos (quantidade e qualidade) e retornos, especialmente segundo o nível de renda e localização geográfica, ao passo que as diferenças segundo o gênero, em particular com respeito ao acesso, foram praticamente superadas. Ainda assim, o acesso à educação apresenta um alto grau de estratificação que reproduz, em lugar de corrigir, as desigualdades de renda. Isso, somado aos seus efeitos sobre a inserção da mão-de-obra e as possibilidades de mobilidade ascendente, explica em parte a rigidez ostensiva da estrutura social existente na região. No plano internacional, aumentou o atraso educativo da América Latina e do Caribe em relação às economias desenvolvidas e também às economias emergentes da Ásia.

1. Avanços em matéria de abrangência da educação

As taxas de frequência no ensino fundamental avançaram a níveis superiores a 90%, porém continuam baixas no ensino médio (70%) e superior (26%) (ver quadro 10.1).¹ As diferenças por gênero são reduzidas em todos os níveis educativos e, de fato, as taxas de abrangência agora tendem a ser mais elevadas para a população feminina. Entre os grupos de renda, o quartil mais rico da população apresenta uma maior frequência ao longo do ciclo educativo completo. Também se observa que em todos os países, para os grupos de idade e quartis de renda considerados e para ambos os sexos, a frequência escolar nas áreas urbanas é maior do que nas áreas rurais, com diferenças que aumentam paralelamente ao nível educativo.

As taxas de assistência no ensino fundamental na região variam entre 95% ou mais (Chile, Panamá e Venezuela) e menos de 75% (Guatemala). A abrangência segundo o sexo tende a ser semelhante para homens e mulheres, com diferenças que não excedem dois pontos percentuais na maioria dos países, sem que se observe um padrão especial. A frequência na área urbana é superior à da rural em cinco pontos percentuais em média, situando-se acima de 10 em El Salvador, Guatemala e Honduras. As diferenças na frequência por grupos de renda são menores no ensino fundamental (sete pontos) que em outros níveis educativos; entre os quartis extremos as diferenças vão desde dois pontos percentuais (Chile) até 15-19 pontos (El Salvador, Guatemala e Honduras). No primeiro ciclo (ensino fundamental) se observa uma maior equidade entre os grupos de renda, uma vez que a lacuna foi reduzida durante a última década, especialmente no Brasil, ainda que se tenha ampliado na Colômbia, Honduras e Venezuela.

¹ Toda a informação estatística que se apresenta a seguir foi calculada pela CEPAL, com base nas pesquisas nacionais em domicílios. As faixas de idade e os níveis de instrução foram identificados da seguinte forma: 6-13 anos com ensino fundamental; 14-17 anos com ensino médio e 18-25 anos com ensino superior. As médias indicadas correspondem a médias simples das cifras nacionais. Para alguns países, a informação disponível é parcial, o que impediu, por exemplo, uma estimativa das cifras correspondentes ao setor rural ou a um ano no início da década, para que sirvam como base de comparação. No texto estão assinaladas principalmente as tendências observadas em países que contam com informação nacional.

Quadro 10.1
**AMÉRICA LATINA E O CARIBE (17 PAÍSES): FREQUÊNCIA ESCOLAR SEGUNDO
 FAIXAS ETÁRIAS E SEXO E SEGUNDO FAIXAS ETÁRIAS E QUARTIL DE
 RENDA FAMILIAR, a/ 1990 E 1999**
(Em porcentagens)

País	Ano	Faixas etárias									Faixas etárias					
		6 a 13 anos			14 a 17 anos			18 a 25 anos			6 a 13 anos		14 a 17 anos		18 a 25 anos	
		Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	C1	C4	C1	C4	C1	C4
Argentina	1990															
	Urbano	97.2	97.7	96.9	-	-	-	-	-	-	96.6	99.6	-	-	-	-
	1999															
Bolívia	Urbano	99.2	99.0	99.3	85.1	83.4	86.9	42.4	39.4	45.3	98.8	99.7	80.1	95.9	28.2	58.3
	1989															
	Urbano b/	94.8	94.9	94.7	87.1	90.4	84.1	46.6	52.5	41.6	93.9	96.0	88.5	82.5	49.5	48.7
Brasil	1997															
	Nacional	93.0	93.5	92.6	77.5	79.1	75.9	37.2	39.2	35.3	90.4	97.0	73.8	82.1	31.9	44.0
	Urbano	96.0	96.0	96.1	88.4	89.2	87.7	48.6	50.7	46.7	94.3	99.1	89.7	87.6	45.1	54.9
Brasil	Rural	88.6	89.7	87.5	55.3	60.0	50.3	9.1	12.3	5.9	84.5	94.0	46.3	70.3	8.1	15.2
	1990															
	Nacional	83.0	82.1	84.0	61.9	58.6	65.2	20.9	19.4	22.4	75.9	94.4	54.6	77.0	13.8	32.7
Brasil	Urbano	88.1	87.4	88.8	69.0	66.4	71.6	24.1	22.9	25.3	80.7	94.4	59.4	77.0	15.6	32.7
	Rural	69.5	68.2	70.8	41.0	37.5	44.9	9.2	7.8	10.9	63.4	85.4	39.6	51.6	6.9	13.8
Brasil	1999															
	Nacional	94.6	94.2	95.1	81.7	81.5	81.9	31.6	31.0	32.2	92.5	98.5	76.8	92.8	25.0	47.5
	Urbano	95.6	95.3	95.9	84.2	83.8	84.5	33.5	33.1	33.9	93.3	98.9	77.3	95.4	26.0	51.3
Brasil	Rural	91.6	90.9	92.3	73.2	73.8	72.5	23.1	22.5	23.8	89.8	96.2	75.2	80.2	19.9	29.0
Chile	1990															
	Nacional	96.7	96.4	96.9	80.4	80.3	80.4	22.0	24.2	19.9	95.6	98.6	76.0	89.5	15.9	34.2
	Urbano	97.8	97.6	98.0	86.0	86.0	86.0	25.1	28.2	22.2	96.8	99.2	80.7	94.7	17.6	39.0
Chile	Rural	92.0	91.7	92.3	56.4	56.7	56.2	7.8	7.2	8.4	90.8	95.8	53.1	64.6	7.6	9.7
	2000															
	Nacional	98.6	98.6	98.5	90.0	90.0	90.1	33.9	35.6	32.3	97.9	99.7	85.7	97.2	21.8	53.1
Chile	Urbano	98.9	99.0	98.9	91.9	91.8	92.1	36.2	38.5	34.1	98.3	99.8	87.3	98.0	22.5	55.9
	Rural	96.4	96.2	96.5	78.7	79.1	78.3	18.7	17.7	19.7	95.3	98.2	76.5	89.2	16.7	27.5
Colômbia	1991															
	Nacional	83.4	82.4	84.4	62.7	60.3	65.0	22.6	22.8	22.5	81.0	86.8	62.5	63.0	19.4	28.4
	Urbano	91.4	90.7	92.1	76.7	77.9	75.5	29.5	30.4	28.9	87.8	95.4	74.6	77.8	22.7	41.4
Colômbia	Rural	74.4	73.2	75.7	45.9	40.8	51.4	11.9	12.1	11.7	72.1	77.8	45.2	48.7	14.1	11.6
	1999															
	Nacional	90.5	89.6	91.4	69.7	68.6	70.8	24.5	24.9	24.2	87.9	94.5	67.8	75.1	18.4	37.7
Colômbia	Urbano	93.6	92.7	94.5	77.8	77.9	77.7	29.3	30.1	28.7	89.9	98.0	73.3	86.6	19.3	50.2
	Rural	86.5	85.8	87.3	57.8	55.6	60.1	15.1	15.9	14.3	85.0	89.9	58.0	60.9	16.5	15.4
Costa Rica	1990															
	Nacional	86.5	86.5	86.5	52.0	53.1	50.6	19.4	19.9	18.9	84.0	92.2	45.8	63.3	14.3	28.2
	Urbano	90.4	89.9	90.8	72.5	72.7	72.2	32.2	34.4	30.0	88.1	95.6	62.0	88.8	21.7	50.4
Costa Rica	Rural	83.6	84.1	83.1	36.7	38.3	35.0	9.7	9.3	10.3	80.9	89.5	32.5	46.2	7.7	14.9
	1999															
	Nacional	94.2	94.4	94.0	64.5	61.9	67.0	29.8	28.0	31.5	92.6	98.2	59.3	78.2	19.7	42.5
Costa Rica	Urbano	97.5	97.4	97.6	76.3	73.4	79.1	40.6	38.2	42.9	97.0	99.6	68.4	94.7	27.6	57.3
	Rural	91.9	92.3	91.5	54.2	52.2	56.2	19.5	18.6	20.3	89.2	97.2	48.7	68.0	10.8	30.6

Quadro 10.1 (continuação)

País	Ano	Faixas etárias									Faixas etárias						
		6 a 13 anos			14 a 17 anos			18 a 25 anos			6 a 13 anos		14 a 17 anos		18 a 25 anos		
		Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	C1	C4	C1	C4	C1	C4	
Equador	1990																
	Urbano	96.3	95.9	96.7	81.1	7.2	83.0	40.2	39.9	40.4	95.9	98.3	81.3	84.1	40.1	45.14	
	1999																
	Urbano	92.5	92.4	92.6	77.2	76.6	77.8	33.1	33.6	32.6	90.9	97.6	70.6	88.7	24.2	50.0	
	El Salvador	1990															
		Urbano	89.0	89.1	88.9	73.0	73.4	72.7	28.6	31.3	26.6						
1999																	
	Nacional	85.2	85.2	85.1	65.3	67.1	63.5	22.3	23.3	21.3	78.9	94.7	60.1	76.1	13.9	33.3	
	Urbano	91.5	91.2	91.8	77.3	77.4	77.1	30.2	31.5	29.0	84.5	97.9	70.0	90.8	18.0	48.5	
	Rural	78.4	78.8	77.8	51.2	55.9	45.9	10.6	11.5	9.7	72.3	90.9	46.7	61.5	7.2	14.6	
Guatemala	1998																
	Nacional	69.4	70.3	68.3	41.9	45.1	38.7	15.9	17.7	14.3	63.2	80.2	32.7	55.4	7.5	27.2	
	Urbano	77.9	78.9	76.9	63.5	66.0	61.1	27.5	30.1	25.2	70.1	86.0	45.3	83.3	11.6	45.0	
	Rural	64.8	65.8	63.6	29.1	33.2	24.7	6.1	7.4	5.1	58.6	77.4	23.4	40.2	4.0	12.2	
	Honduras	1990															
		Nacional	74.1	73.4	74.8	39.8	37.0	42.7	13.7	12.9	14.5	68.9	84.5	35.2	48.3	8.9	22.0
Urbano		83.3	82.9	83.8	58.1	57.1	58.9	25.3	25.1		77.6	93.6	49.4	72.7	17.1		
	Rural	68.5	67.6	69.3	26.9	24.1	29.9	3.3	3.3	3.3	63.2	78.8	25.5	30.0	2.3	6.3	
	1999																
	Nacional	81.6	79.7	83.5	44.7	41.2	48.5	16.3	14.4	17.9	75.9	91.9	38.7	54.8	9.6	24.9	
	Urbano	87.4	85.9	89.0	60.0	57.4	62.5	26.2	24.4	27.6	81.5	95.1	49.5	73.8	17.8	40.0	
	Rural	77.7	75.7	79.7	32.4	29.0	36.3	5.9	5.0	6.7	71.9	90.0	28.4	41.1	1.6	9.5	
	México	1992															
Nacional		91.8	92.6	90.9	56.0	57.0	55.0	19.5	21.7	17.5	89.0	97.3	48.8	69.5	9.4	30.7	
Urbano		95.2	95.5	94.9	67.1	69.2	65.0	26.2	29.3	23.3	93.5	98.8	58.9	85.4	11.7	43.8	
	Rural	87.9	89.7	85.8	41.0	40.8	41.1	8.2	8.3	8.1	83.5	95.3	31.4	52.1	5.1	11.0	
	1998																
	Nacional	94.6	95.6	93.7	60.1	62.0	58.3	21.0	23.5	18.7	91.2	98.8	47.7	78.0	11.0	35.2	
	Urbano	96.1	96.7	95.4	69.1	69.8	68.4	26.9	29.3	24.5	93.0	99.1	54.7	86.9	14.2	45.3	
	Rural	93.0	94.2	91.7	48.5	52.4	44.4	11.0	13.2	9.0	89.3	98.4	38.3	65.7	5.0	19.4	
	Nicarágua	1993															
Nacional		74.3	72.2	76.5	54.9	54.0	55.8	20.6	22.6	18.7	68.3	86.9	44.7	63.8	16.1	27.8	
Urbano		85.3	84.4	86.3	72.6	71.0	74.3	29.5	32.5	26.8	79.6	95.6	56.4	87.3	19.3	40.0	
	Rural	62.4	59.1	65.9	32.2	32.6	31.8	8.9	10.4	7.5	56.1	77.5	27.1	43.5	10.6	13.8	
	Panamá	1991															
		Nacional	93.7	93.4	94.1	71.3	69.5	73.3	28.8	26.5	31.2	90.5	97.7	62.6	82.3	18.5	45.5
Urbano		95.6	95.1	96.0	77.5	76.4	78.6	33.6	31.9	35.2	92.8	98.9	68.4	86.2	21.9	52.3	
	Rural	89.7	89.6	89.8	57.0	53.3	60.8	15.8	13.5	18.7	85.7	95.0	48.1	73.8	9.1	27.2	
	1999																
	Nacional	96.5	96.2	96.8	77.1	74.4	79.9	32.8	29.7	35.9	94.3	99.4	70.8	87.3	19.3	51.8	
	Urbano	97.4	97.5	97.3	80.9	79.2	82.6	37.0	33.3	40.6	95.1	99.6	74.1	89.3	21.6	56.9	
	Rural	94.6	93.5	95.7	67.8	63.6	72.7	18.7	17.5	19.9	92.8	99.1	61.9	83.2	11.8	33.0	
	Paraguai	1999															
Nacional		93.1	92.8	93.3	66.6	65.2	67.9	25.4	24.7	26.1	90.9	97.3	58.3	77.9	14.4	42.3	
Urbano		96.3	95.5	97.1	77.9	77.1	78.6	33.2	32.6	33.6	93.6	99.0	71.8	86.5	18.8	53.0	
	Rural	90.0	90.4	89.6	55.2	55.4	55.0	13.9	14.6	13.0	88.5	95.6	46.0	67.6	8.9	25.0	

Quadro 10.1 (conclusão)

País	Ano	Faixas etárias									Faixas etárias					
		6 a 13 anos			14 a 17 anos			18 a 25 anos			6 a 13 anos		14 a 17 anos		18 a 25 anos	
		Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	C1	C4	C1	C4	C1	C4
República Dominicana	1997															
	Nacional	91.3	90.2	92.4	82.7	81.7	83.6	34.2	33.5	34.8	89.7	94.6	83.2	84.7	35.6	39.0
	Urbano	93.0	92.2	93.9	85.6	82.2	88.4	38.8	38.5	39.1	90.4	96.9	87.3	87.8	35.8	43.9
	Rural	89.6	88.2	91.0	79.0	81.0	76.9	26.7	26.5	26.9	89.1	91.8	78.4	79.9	35.4	31.2
Uruguai	1990															
	Urbano	98.0	98.0	98.1	75.0	71.8	78.3	30.7	27.7	33.3	96.9	99.7	64.2	90.8	15.2	53.2
	1999															
	Urbano	97.9	97.9	98.0	76.5	72.9	80.0	31.7	27.3	36.2	97.0	99.8	65.3	96.1	15.0	60.1
Venezuela	1990															
	Nacional	92.0	91.2	92.7	68.5	65.3	71.9	27.6	25.3	29.9	90.5	94.7	68.2	75.3	27.7	33.9
	Urbano	93.9	93.3	94.6	72.8	70.4	75.2	30.6	28.5	32.8	92.5	96.4	71.5	81.0	30.4	38.1
	Rural	83.9	83.0	85.0	47.0	41.9	53.3	8.7	7.5	10.1	82.8	86.1	50.8	48.2	8.1	10.3
	1999															
	Nacional	95.6	95.1	96.2	70.5	67.1	73.8	19.0	16.9	21.2	93.3	99.2	64.1	81.0	16.8	26.0
Média c/	1990 d/															
	Nacional	87.6	87.3	88.0	61.6	60.1	63.0	21.8	21.6	22.1	84.4	93.3	56.7	71.1	16.0	31.9
	Urbano	93.1	92.8	93.4	75.0	74.7	75.3	31.3	32.2	31.1	90.4	97.0	68.7	84.0	23.3	45.2
	Rural	80.8	80.6	81.0	43.6	41.6	45.6	9.4	8.8	10.2	77.1	88.2	39.3	52.4	7.5	13.5
	1999 e/															
	Nacional	93.3	92.9	93.6	69.8	68.3	71.3	26.1	25.5	26.7	90.7	97.5	63.8	80.6	17.7	39.8
	Urbano	95.3	95.1	95.5	78.2	77.2	79.2	34.3	33.9	34.8	93.0	98.6	71.0	89.7	23.3	53.5
	Rural	90.2	89.8	90.7	58.9	58.0	60.1	16.0	15.8	16.2	87.6	95.6	55.3	69.7	11.7	23.5

Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais de pesquisas em domicílios dos respectivos países.

a/ C1 y C4 correspondem, respectivamente, aos primeiro e quarto quartis da distribuição de renda *per capita* dos domicílios.

b/ Oito cidades principais.

c/ As médias foram calculadas com as cifras dos países que dispõem de informações comparáveis para os anos considerados. Desta forma, a média geral não inclui a Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana e Uruguai. A média urbana não inclui a Argentina, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana e Venezuela. Finalmente, a média rural não inclui a Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

d/ A média foi calculada tomando os anos mais próximos a 1990.

e/ A média foi calculada tomando os anos mais próximos a 1999.

A taxa de frequência no ensino médio foi a que mais se elevou nos anos 1990 (oito pontos), alcançando uma média de 70%, ainda que dentro de uma faixa ampla de variação (entre 90% no Chile e menos de 45% na Guatemala e Honduras). À diferença dos demais níveis educativos, nos quais as disparidades de frequência segundo o sexo tendem a equilibrar-se, no ensino médio a frequência feminina geralmente é maior que a masculina (em cerca de três pontos). O diferencial rural-urbano se reduziu durante a década, mas continua sendo o mais amplo (19 pontos percentuais) em comparação a outros níveis educativos. Por grupos de renda, as diferenças entre quartis extremos chegam a 16 pontos, com uma variação entre menos de 10 pontos (Bolívia e Colômbia) e mais de 30 (México e Uruguai). Ao longo da década, este diferencial tendeu a aumentar, exceto na Bolívia, Brasil, Chile e Panamá. Isso significa que os ganhos em termos de abrangência não beneficiaram proporcionalmente aos grupos de baixa renda.

Assim, os esforços financeiros e de regulamentação empreendidos durante os anos 1990 com vistas a expandir a abrangência da educação básica em toda a região se traduziram em um avanço próximo da universalização do ensino fundamental, o que tendeu a minimizar os diferenciais neste nível; no ensino médio, por outro lado, o notório progresso registrado privilegiou as zonas urbanas e não beneficiou adequadamente os grupos sociais de menores rendas. A experiência indica, portanto, que os processos que tendem a alcançar a universalização da educação básica demonstraram uma grande dificuldade em termos institucionais para minimizar o diferencial rural-urbano e segundo a renda. Portanto, atingir o objetivo da universalização até o ensino médio completo requer um esforço contínuo, porém mais intensivo, a fim de eliminar estes diferenciais —que foram ampliados na transição entre a abrangência reduzida e a universalização— e acelerar assim o processo para sistemas educativos que contribuam com a equidade.

Na faixa etária de 18 a 25 anos, que aqui se identifica como ensino superior, a taxa de frequência escolar aumentou quatro pontos no decorrer dos anos 1990, até atingir 26% dentro de uma escala que varia entre mais de 33% (Bolívia, Chile, Panamá e República Dominicana)² e 6% (Guatemala e Honduras). Por sexo, as diferenças mais elevadas (acima de quatro pontos) favorecem os homens na Bolívia e no México, e as mulheres no Panamá, Uruguai e Venezuela. O diferencial urbano-rural (18 pontos) é semelhante ao registrado no ensino médio, e também tendeu a reduzir-se. Por níveis de renda, as diferenças entre os quartis extremos vão de menos de 10 pontos percentuais (República Dominicana e Venezuela) até mais de 30 (Chile, Panamá e Uruguai). Este diferencial também aumentou em todos os países durante a década de 1990. Portanto, durante este período de expansão das abrangências, o ensino médio e superior, ao contrário do ensino fundamental, sofreu uma tendência a “elitizar-se”.

Apesar dos progressos, quando se compara os países latino-americanos com os da OCDE e do Sudeste Asiático, os atrasos persistem tanto no que diz respeito à abrangência e ao ritmo de expansão do ensino médio e superior, quanto aos êxitos de aprendizagem. Observa-se que a extensão da escolaridade obrigatória e do ensino médio, assim como das jornadas escolares, é muito mais curta na região. Entre 1985 e 1997 os países do Sudeste Asiático tomaram a liderança em termos de abrangência de ensino médio e superior, apesar de terem iniciado com atrasos maiores. Durante o mesmo período, os países da OCDE se distanciaram ainda mais, já que quase toda a sua população jovem cursa o ensino médio e a maior parte (85%) chega ao final deste. A participação do ensino técnico no conjunto do ensino médio também é menor na região que nos países da OCDE e do Sudeste Asiático (ver o quadro 10.2).

A evolução do indicador de expectativa de vida escolar da UNESCO³ mostra também que os esforços realizados na América Latina e no Caribe para aumentar o nível educativo da população foram insuficientes. Tal indicador se manteve em 10.2 anos escolares entre 1980 e 1990, e subiu até 10.6 anos na primeira metade dos anos 1990. Este aumento (0.4 anos), além de ser modesto, revela um atraso no desenvolvimento do capital humano, porque entre 1980 e 1995 a expectativa de vida escolar aumentou 2.3 anos nos países da OCDE e 2.5 anos na Coreia. Estas tendências conduziram a uma ampliação do diferencial entre os países da OCDE e América Latina: a diferença de 2.4 anos que existia em 1980 praticamente duplicou em meados da década de 1990, quando atingiu 4.3 anos (ver quadro 10.3). É claro que a evolução deste indicador na região é heterogênea. Para a década como um todo, de acordo com as estimativas da CEPAL, baseadas nos dados sobre a abrangência obtidos de pesquisas em domicílios, o progresso educativo foi contínuo, e para o ano de 1999 a região registrou avanços de alguns décimos, e inclusive de um ano ou mais no Brasil, Chile,

² Em alguns dos países mencionados, as taxas de abrangência podem incluir uma proporção de estudantes de ensino médio nesta faixa etária.

³ A expectativa de vida escolar é definida como o número total de anos de estudo que uma criança pode esperar receber no futuro, supondo-se que sua probabilidade de matrícula seja igual à taxa de inscrição atual para sua idade.

Colômbia e Costa Rica —os países mais adiantados neste sentido.⁴ Apesar da importância outorgada ao ensino nas políticas sociais, ainda há países em que, segundo a média, o estudante que hoje ingressa no sistema educativo não concluirá o ciclo básico que lhe permita escapar da pobreza (CEPAL, 1998e).

Quadro 10.2
**MATRÍCULA NO ENSINO MÉDIO E SUPERIOR,
1985 A 1997**

Grupos de países	Taxas de matrícula bruta					
	Ensino médio			Ensino superior		
	1985	1997	Aumento da taxa de matrícula (em pontos percentuais)	1985	1997	Aumento da taxa de matrícula (em pontos percentuais)
América Latina e Caribe	50.2	62.2	12.0	15.8	19.4	3.6
Países da OCDE	92.3	108.0	15.7	39.3	61.1	21.8
ERI da Ásia a/	57.3	73.1	15.8	14.8	30.5	15.7
Leste e Sudeste Asiático b/	41.5	66.3	24.8	5.4	10.8	5.4

Desempenho educativo 1998				
Grupos de países	Tempo de escolaridade (anos)		Ensino superior em ciências naturais, engenharia e agricultura, como porcentagem do total do ensino superior	
	Obrigatória	Média		
			Matrícula	Graduados
América Latina e Caribe	7.1	5.1	26.0	26.6
Países da OCDE	9.8	6.4	27.2	25.2
ERI da Ásia a/	7.7	6.3	36.0	38.2
Asia Oriental y Sudoriental b/	7.3	6.1	31.6	32.2

Fonte: Beverly Carlson “Education and the Labour Market in Latin America: Confronting Globalization”, Documento de Trabalho, Santiago do Chile, inédito. Com base nos dados do Anuário Estatístico da UNESCO 1999 e do Relatório Mundial sobre a Educação da UNESCO 2000.

a/ Economias de recente industrialização da Ásia: China, Hong Kong, Malásia, República da Coreia, Singapura e Tailândia.

b/ Apenas países em desenvolvimento, incluindo os das ERI da Ásia.

O melhor indicador da prioridade outorgada ao ensino nas políticas públicas é o aumento que experimentou o gasto público em educação na década de 1990. De fato, o gasto com educação como porcentagem do PIB subiu de 2.9% do produto no biênio 1990-1991 para 4.0% em 1998-1999. O gasto *per capita* anual em dólares de 1997, calculado como uma média simples

⁴ Como se observa no quadro 10.3, estes cálculos indicam que a expectativa de vida escolar é superior em pouco mais de um ano, em média, às estimativas da UNESCO, porém o ritmo de progresso é igualmente lento.

Quadro 10.3
EXPECTATIVA DE VIDA ESCOLAR EM PAÍSES SELECIONADOS, 1980, 1990 E 1995
(Ambos sexos, nível nacional)

Região	País	UNESCO			CEPAL	
		1980	1990	1995	1990	1999
América Latina	Argentina (urbano)					14.7
	Bolívia	8.6	9.9		14.8	13.4
	Brasil	9.5	10.4	11.1 (1994)	10.7	13.3
	Chile	11.5 (1983)	12.0 (1991)	12.6 (1996)	12.8	14.1
	Colômbia		9.0 (1991)	10.0	10.9	11.9
	Costa Rica	9.7	9.6	10.1 (1994)	10.5	12.3
	Equador (urbano)				14.1	13.1
	El Salvador		9.2 (198.9)	9.8		11.1
	Guatemala					8.4
	Honduras	8.4 (1983)	8.7 (1991)		8.6	9.5
	México		10.6	11.1	11.1	11.6
	Nicarágua				9.8	
	Panamá	11.4	11.3		12.6	13.4
	Paraguai		8.6	9.8		12.0
	República Dominicana					13.3
	Peru	11.0 (1981)	11.9 (1988)	12.4		
	Uruguai (urbano)				13.2	13.4
	Venezuela	10.0	10.8		12.2	11.9
	Média a/	10.2	10.2	10.6	11.4	12.0
EARI b/	Hong Kong	11.4				
	Coréia	11.7	13.3	14.2		
OCDE	Áustria		14.5 (1992)	14.5 (1996)		
	Bélgica	13 (1981)	14.2	16.8		
	Dinamarca	13.4	14.2	14.8		
	França	12.6	14.5 (1991)	15.5		
	Grécia	12.0	13.3	13.5		
	Holanda	13.0	14.9	16.6		
	Irlanda	11.4	12.6	13.7		
	Japão	13.1	13.2	13.2 (1994)		
	Noruega	12.9	14.2	15.2		
	Polônia	12.0	12.2	13.0 (1994)		
	Reino Unido	12.9	13.7	16.5		
	Suécia	12.6 (1981)	13.0	14.7		
	Suíça	12.6	13.6	14.1		
	Média a/	12.6	13.7	14.9		

Fonte: UNESCO, *Education at a glance* e base de dados. CEPAL, estimativas a partir de pesquisas em domicílios.

a/ No cálculo das médias não estão incluídas as cifras correspondentes a zonas urbanas.

b/ Economias asiáticas recentemente industrializadas.

dos países, chegou a US\$ 137 em 1998-1999, US\$ 51 a mais que em 1990-1991 (ver quadro 10.4) (CEPAL, 2001c). Este aumento é maior que o do gasto com saúde (US\$ 28 no mesmo período), mas claramente insuficiente quando comparado com o investimento em educação nos países da OCDE (em torno de 5% do PIB), e com o investimento que seria necessário para atingir os êxitos e níveis educativos que representem uma política enérgica em matéria de igualdade de oportunidades e competitividade. Mais que seus recentes aumentos, é o nível do gasto público total o que explica as diferenças entre as taxas de frequência escolar no ensino fundamental e médio. Daí a importância tanto de aumentar os recursos para a educação, como de assegurar sua sustentabilidade em épocas de crise.

Quadro 10.4
AMÉRICA LATINA E CARIBE (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO

País	Em dólares de 1997			Como porcentagem do PIB		
	1990-1991	1994-1995	1998-1999	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Argentina	226	318	383	3.3	4.2	4.7
Bolívia	...	52	62	...	5.3	6.0
Brasil	162	226	187	3.7	4.9	3.9
Chile	87	129	202	2.6	2.9	3.9
Colômbia	63	86	120	3.2	3.4	4.7
Costa Rica	115	136	163	3.8	4.1	4.4
El Salvador	...	35	52	...	2.0	2.7
Guatemala	25	29	40	1.6	1.8	2.3
Honduras	32	31	32	4.3	4.1	4.1
México	104	157	167	2.6	3.8	3.8
Nicarágua	22	20	26	5.0	4.9	5.7
Panamá	125	151	198	4.7	5.0	6.0
Paraguai	22	61	66	1.2	3.2	3.7
Peru	28	56	62	1.3	2.3	2.2
República Dominicana	18	34	57	1.2	2.1	2.8
Uruguai	130	151	218	2.5	2.5	3.3
Venezuela	129	139	140	3.5	3.7	3.8
Média simples	86	106	128	2.9	3.5	4.0
Média simples a/	86	115	137	2.9	3.5	3.9

Fonte: CEPAL, Panorama social de América Latina, 2000-2001 (LC/G.2138-P), Santiago do Chile, outubro de 2001. Publicação das Nações Unidas, N° de Venda: S.01.II.G.141.

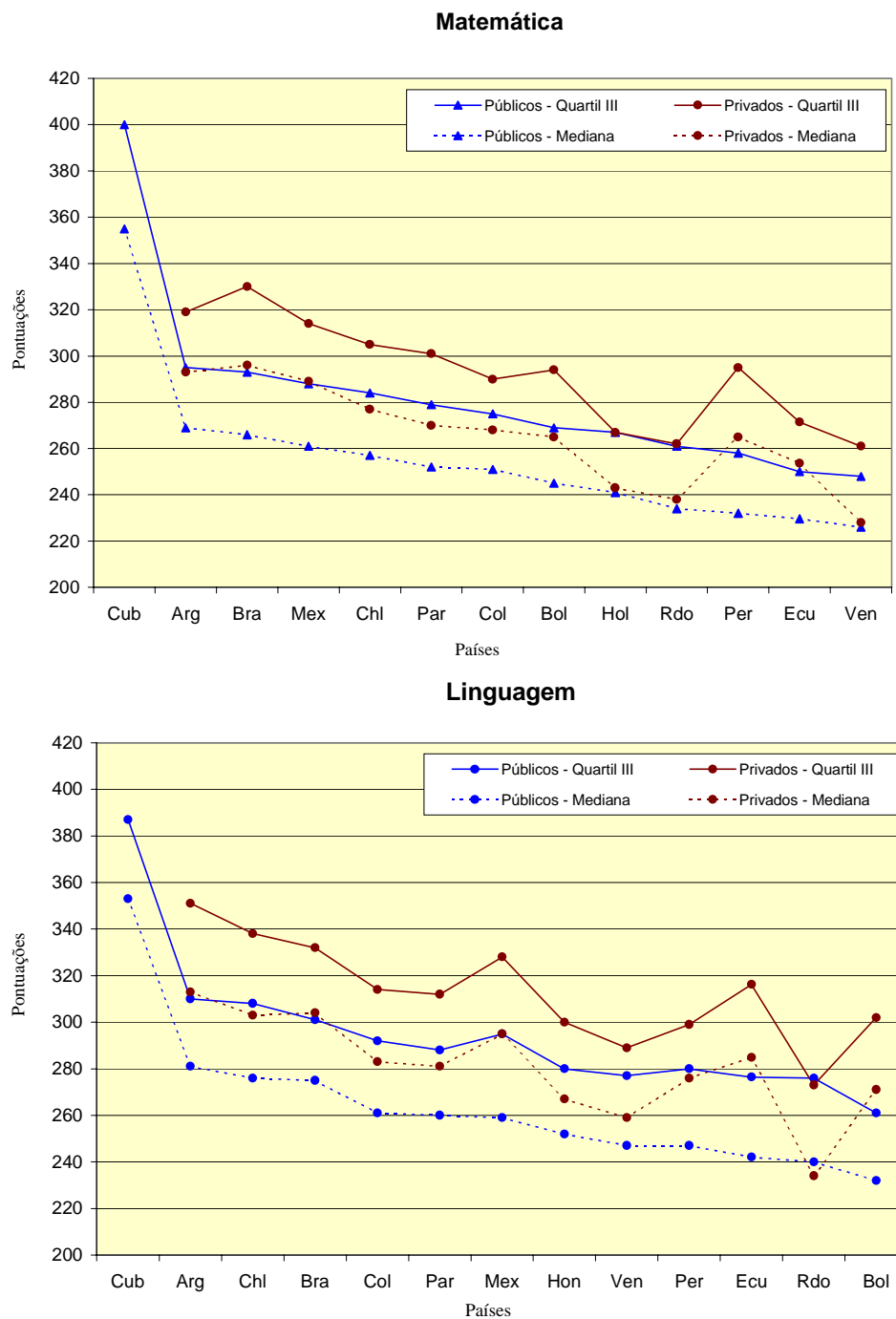
a/ Exclui a Bolívia e El Salvador.

2. Atrasos em termos de qualidade

Na América Latina e no Caribe a qualidade da educação está muito segmentada, em detrimento dos alunos pertencentes a famílias de baixa renda. Até o ano de 1994, o rendimento médio dos alunos da quarta série do ensino fundamental na área de linguagem era (num máximo de 100) de 71.9 pontos para a classe alta, de 58.4 para a classe média e de 47.9 para a classe baixa; em matemática, as médias atingiam 59.0, 49.8 e 43.8 respectivamente.⁵ Os rendimentos dos alunos da rede privada de ensino, em geral de alto custo, são melhores em matemática e linguagem que os de seus pares em estabelecimentos públicos (ver gráfico 10.1). As diferenças na qualidade de aprendizagem nas áreas de leitura e escrita, matemática e ciências também ilustram o atraso dos alunos latino-americanos em comparação aos países industrializados (ver quadro 10.5).

⁵ Cifras correspondentes a Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador, República Dominicana e Venezuela (OREALC, 1994).

Gráfico 10.1
**PONTUAÇÃO MÉDIA E DO PERCENTIL 75 EM PROVAS PADRONIZADAS DE
 ALUNOS DE QUARTA SÉRIE EM ESTABELECIMENTOS
 EDUCACIONAIS PÚBLICOS E PRIVADOS**



Fonte: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad Educativa (LLECE), Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe (OREALC), dados de 1997.

Quadro 10.5
**POSIÇÃO RELATIVA DE PAÍSES IBERO-AMERICANOS EM ESTUDOS
 INTERNACIONAIS SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

Estudo	Países participantes	Países ibero-americanos	Posição relativa
Laboratório, 1997 a/	13	13	As pontuações médias do país na primeira posição distam entre 1,5 e 2,0 desvios padrão dos 12 restantes
TIMSS, 1996 b/	41	3	31, 37 e 40
TIMSS, 1999 b/	38	1	35
IALS, 1998 c/	22	2	19 e 22
IALS, 1998 d/	22	2	21 e 22

Fonte: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento (IEA), The Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) e Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Pesquisa Internacional sobre Alfabetização de Adultos” IALS: International Adult Literacy Survey (http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/3d_span.pdf), 2001.

a/ Linguagem e matemática, 3ª e 4ª séries.

b/ Matemática, 8ª série.

c/ Nível de alfabetização de jovens de 16 a 25 anos de idade.

d/ Nível de alfabetização de adultos de 26 a 65 anos de idade.

À essas diferenças se somam as desigualdades em termos de acesso às redes informáticas e aos meios audiovisuais (bem como seu manuseio), canais por onde circula e se renova incessantemente a produção de conhecimentos e, até certo ponto, da cultura. Apesar dos esforços no sentido de fornecer a alunos e professores suporte informático na infra-estrutura escolar, nem seu ritmo de difusão nem seu uso são suficientes. É por isso que se percebe uma importante “brecha digital” entre as crianças e jovens habituados ao manuseio interativo de redes e linguagem informáticas e os de baixa e média renda, cujo acesso a essas esferas é muito mais restrito. Conforme já foi assinalado no capítulo 7, no que se refere a América Latina e Caribe, esta brecha digital interna é o atraso mais ameaçador entre a região e o mundo desenvolvido.

O surgimento de novos ramos na indústria cultural e o incessante avanço tecnológico de informação e comunicação alteram de maneira substancial o desenvolvimento das capacidades intelectuais dos estudantes e seu acesso ao saber. À medida em que se incorporam os meios audiovisuais e interativos se dá início a um processo de privilegiar mais as capacidades de aprendizagem que os conhecimentos adquiridos. A difusão maciça do vídeo (nas esferas tanto de produção quanto de consumo), dos programas de computação (*software*), da televisão por cabo e o intercâmbio interativo de informação à distância, reconfiguram a distribuição dos canais de formação e de transmissão de conhecimento. Na região, o uso dos meios de comunicação de massa e de tecnologias de informação apresenta atrasos (UNESCO, 2000a). O uso da rádio e da televisão com fins educativos ainda é limitado, apesar de se estarem promovendo algumas experiências audiovisuais e de informação. Em países do Caribe expandiu-se o uso de meios impressos e eletrônicos em atividades onde se utiliza a rádio e as exposições para promover a leitura e melhorar o uso da linguagem; e a televisão como meio de informação curricular pertinente. No Brasil se realizam programas de formação docente por televisão, e no Chile a *Red Enlaces* conectou quase todas as escolas do país à internet e presta assistência técnica a alunos e professores para sua utilização com fins educativos (UNESCO, 2000b).

O ensino superior ainda atravessa uma crise prolongada, que afeta o conjunto de suas missões: os profissionais têm maiores dificuldades para conseguir sua realização no mercado de trabalho; a universidade perde cada vez mais seu papel central na função de geradora de conhecimento; e como ponto de encontro para a formação de cidadãos —um papel particularmente importante já desempenhado pelas universidades latino-americanas—, boa parte do ensino superior oscila entre a rigidez política e a opção mais tecnocrática. Os atuais níveis de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico são claramente insuficientes e heterogêneos. O divórcio entre pesquisa acadêmica e atividade produtiva é muito acentuado.

Além disso, as universidades tanto públicas quanto privadas padecem de sérios problemas. As primeiras estão superpovoadas e superprotegidas, carecem de sistemas de avaliação sistemática, fazem mal uso de recursos e suas estruturas burocráticas são excessivas e ritualistas. As privadas incluem desde aquelas de péssima qualidade, que acolhem os estudantes que não conseguem ingressar nas universidades públicas ou mesmo permanecer nelas, até as altamente qualificadas, exclusivas das elites. Em ambos casos é evidente a falta de regulamentação.

A capacitação e a instrução de adultos são também insuficientes e inadequadas. Os institutos que acompanharam os processos industrializadores das primeiras décadas do pós-guerra perderam relevância frente às transformações produtivas em andamento, e o desenvolvimento da capacitação na empresa ainda se encontra na fase embrionária.

3. Educação, emprego e renda

O nível de escolaridade dos trabalhadores (população economicamente ativa) aumentou em todos os países da região durante a década de 1990, tanto no total (de 6.1 para 7.0 anos), quanto para homens (de 5.8 para 6.8), mulheres (de 6.3 para 7.2), do setor urbano (de 7.8 para 8.6), rural (de 4.5 para 5.3), os ocupados (de 5.5 para 6.4), desocupados (de 6.7 para 7.6), e todas as faixas etárias (de 7.4 para 8.2 na faixa de 15-29 anos, de 6.6 para 7.6 na de 30-49 anos, e de 4 para 5 na de maiores de 50 anos) (ver quadro 10.6). As diferenças entre os países são consideráveis, e variam desde nove anos de estudo no Chile e no Panamá, até menos de seis anos no Brasil, Guatemala e Nicarágua. Os países que mais avançaram neste sentido foram El Salvador, México e Venezuela. O diferencial absoluto entre as zonas rurais e urbanas continua sendo considerável, mesmo que tenha diminuído ligeiramente. A diferença entre homens e mulheres, que permanece relativamente constante, favorece as segundas, que registram melhoras relativas na Colômbia, Guatemala, Panamá e Venezuela, ainda que no Brasil, Chile, Honduras, México e Nicarágua os progressos correspondam à população masculina. Da mesma forma, com algumas exceções, a média de anos de estudo dos desocupados supera a dos ocupados em todas as faixas etárias, com diferenças mais consideráveis no Brasil, Guatemala, Honduras, Panamá, e muito reduzidas no Chile e Costa Rica; estas distâncias tenderam a ampliar-se no Brasil, El Salvador e Guatemala, e a estreitar-se na Costa Rica e Panamá.

Quadro 10.6
**AMÉRICA LATINA E CARIBE (17 PAÍSES): NÚMERO MÉDIO DE ANOS DE ESTUDO DA
 POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), SEGUNDO FAIXAS ETÁRIAS E
 CONDIÇÃO DE ATIVIDADES, 1990 E 1999**
(Em porcentagens)

País	Ano		Faixas etárias											
			Total			15 a 29 anos			30 a 49 anos			Acima de 50 anos		
			PEA	Ocu- pados	Deso- cupados	PEA	Ocupados	Desocu- pados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados
Argentina	1999	Urbano	10.1	10.0	10.2	10.9	10.9	10.9	10.9	10.7	11.0	8.7	8.5	8.8
Bolívia	1989a/													
		Urbano	8.5	7.9	9.1	10.1	9.5	10.6	8.8	8.7	9.0	6.4	5.4	7.6
	1999													
		Total	7.2	6.3	8.5	8.7	8.1	9.3	7.3	6.7	8.1	5.2	4.0	7.6
		Homens	8.0	7.2	9.2	9.2	8.6	9.8	8.5	7.7	9.7	6.2	5.1	7.8
		Mulheres	6.3	5.4	7.7	8.1	7.6	8.8	6.3	5.7	6.9	4.1	2.8	7.4
		Urbano	9.3	8.7	9.9	10.5	10.1	10.8	10.1	9.8	10.5	7.2	6.3	8.1
	Rural	4.2	3.8	5.2	6.4	6.1	6.9	3.5	3.6	3.3	1.9	1.6	4.0	
Brasil	1990													
		Total	4.9	4.2	5.5	5.9	5.5	6.3	5.4	4.6	6.1	3.2	2.6	3.9
		Homens	4.5	4.0	5.1	5.4	5.0	5.8	5.2	4.5	5.9	2.9	2.6	3.2
		Mulheres	5.2	4.4	6.1	6.4	5.9	6.8	5.6	4.8	6.3	3.5	2.6	4.7
		Urbano	6.3	5.8	6.9	7.4	7.2	7.7	7.1	6.5	7.7	4.5	3.9	5.2
		Rural	3.3	2.6	4.0	4.4	3.8	5.0	3.6	2.8	4.4	1.5	1.3	1.9
	1999													
		Total	5.5	5.1	6.0	7.1	6.6	7.6	6.0	5.7	6.4	3.5	3.0	4.0
		Homens	5.4	4.8	6.0	6.6	6.0	7.2	5.9	5.4	6.3	3.7	3.0	4.5
		Mulheres	5.7	5.3	6.0	7.5	7.1	8.0	6.2	5.9	6.5	3.2	3.0	3.5
	Urbano	7.0	6.8	7.3	8.3	8.2	8.4	7.7	7.5	7.8	5.0	4.5	5.5	
	Rural	4.1	3.4	4.7	5.9	5.0	6.8	4.4	3.8	5.0	1.9	1.5	2.4	
Chile	1990													
		Total	8.2	8.0	8.4	9.8	9.5	10.1	8.7	8.7	8.7	6.1	5.8	6.3
		Homens	7.9	7.8	7.9	9.2	9.1	9.4	8.5	8.5	8.5	5.9	5.8	5.9
		Mulheres	8.6	8.2	8.9	10.4	10.0	10.8	8.9	8.9	9.0	6.3	5.9	6.7
		Urbano	9.6	9.6	9.7	11.1	10.9	11.4	10.4	10.2	10.5	7.3	7.6	7.1
		Rural	7.1	6.5	7.1	8.8	8.2	8.8	7.0	7.1	7.0	5.3	4.1	5.3
	2000													
		Total	9.0	8.8	9.1	10.7	10.5	10.9	9.7	9.5	9.9	6.5	6.5	6.5
		Homens	8.7	8.6	8.7	10.2	10.0	10.4	9.4	9.4	9.4	6.4	6.4	6.5
		Mulheres	9.3	9.0	9.5	11.2	10.9	11.5	10.1	9.7	10.4	6.6	6.5	6.6
	Urbano	10.5	10.5	10.5	11.8	11.8	11.8	11.3	11.4	11.3	8.5	8.4	8.5	
	Rural	7.4	7.1	7.7	9.6	9.1	10.0	8.1	7.7	8.5	4.5	4.5	4.5	
Colômbia	1991													
		Total	6.2	5.8	6.7	7.6	6.9	8.3	6.9	6.4	7.4	4.1	3.9	4.4
		Homens	6.4	5.7	7.1	7.4	6.6	8.2	7.1		7.8	4.8	4.1	5.4
		Mulheres	6.0	5.8	6.3	7.8	7.3	8.3	6.8	6.4	7.1	3.5	3.7	3.3
		Urbano	7.7	7.5	7.9	9.1	8.6	9.6	8.7	8.4	9.0	5.3	5.5	5.1
		Rural	4.7	4.0	5.5	6.1	5.3	6.9	5.2	4.5	5.9	3.0	2.3	3.6
	1999													
		Total	6.9	6.5	7.4	8.3	7.6	9.0	7.5	7.2	7.8	4.9	4.6	5.2
		Homens	6.8	6.3	7.3	8.0	7.2	8.8	7.4	6.9	7.9	5.0	4.7	5.3

Cuadro 10.6 (Continuação)

País	Ano	Faixas etárias													
		Total			15 a 29 anos			30 a 49 anos			Acima de 50 anos				
		PEA	Ocu- pados	Desocu- pados	PEA	Ocupados	Desocu- pados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados		
Costa Rica	1990	Mulheres	7.0	6.7	7.4	8.6	8.1	9.2	7.6	7.4	7.8	4.8	4.5	5.2	
	Urbano	8.5	8.2	8.9	9.6	9.2	10.1	9.2	9.0	9.5	6.7	6.3	7.1		
	Rural	5.3	4.8	5.8	7.0	6.1	7.9	5.8	5.3	6.2	3.2	3.0	3.4		
	Total	6.9	6.7	7.1	8.1	7.9	8.4	7.9	7.7	8.1	4.0	4.6	2.9		
	Homens	6.6	6.5	6.8	7.8	7.5	8.0	7.7	7.5	8.0	3.9	4.6	2.9		
	Mulheres	7.1	6.9	7.4	8.5	8.2	8.8	8.0	7.8	8.2	4.0	4.6	2.9		
	Urbano	8.3	8.1	8.5	9.3	9.0	9.6	9.5	9.1	9.9	5.3	6.2	3.4		
	Rural	5.5	5.3	5.8	7.0	6.7	7.3	6.2	6.2	6.3	2.8	3.0	2.6		
	1999	Total	7.4	7.3	7.4	8.1	8.1	8.1	8.2	8.3	8.0	5.7	5.5	5.8	
	Homens	7.2	7.1	7.2	7.7	7.6	7.7	8.1	8.2	8.0	5.6	5.4	5.8		
Equador	1990	Mulheres	7.6	7.5	7.6	8.6	8.6	8.6	8.2	8.5	8.0	5.7	5.6	5.8	
	Urbano	8.7	8.7	8.8	9.2	9.3	9.1	9.8	9.6	10.0	7.1	7.1	7.2		
	Rural	6.0	6.0	6.0	7.0	6.9	7.2	6.5	7.0	6.1	4.1	4.0	4.2		
	1999	Urbano	9.0	8.2	9.9	10.2	9.4	11.0	9.9	9.1	10.7	7.1	6.0	8.2	
	Urbano	9.4	9.0	9.9	10.3	9.9	10.8	10.7	10.1	11.3	7.3	7.0	7.6		
	El Salvador	1990	Urbano	6.3	6.4	6.1	8.2	7.9	8.4	7.1	7.3	6.9	3.5	3.9	3.1
		1999	Total	5.9	5.3	6.5	7.7	7.0	8.5	6.5	5.9	7.1	3.2	3.1	3.4
		Homens	5.8	5.6	6.1	7.2	6.9	7.6	6.5	6.3	6.7	3.8	3.4	4.1	
		Mulheres	6.0	5.1	6.9	8.2	7.0	9.4	6.5	5.6	7.4	2.6	2.8	2.2	
		Urbano	8.2	7.5	8.9	9.8	9.0	10.5	9.2	8.5	10.0	5.1	4.9	5.3	
Rural		3.7	3.2	4.2	5.7	5.0	6.4	3.8	3.4	4.1	1.5	1.3	1.8		
Guatemala		1989	Total	4.5	3.4	5.7	5.7	4.6	6.9	4.3	3.7	4.9	3.1	1.9	4.9
		Homens	4.7	3.8	5.6	5.8	4.9	6.7	4.2	4.2	4.3	4.1	2.2	5.9	
		Mulheres	4.2	3.1	5.7	5.7	4.3	7.0	4.4	3.3	5.6	1.8	1.6	2.3	
		Urbano	6.3	5.1	7.6	7.3	6.4	8.1	6.3	5.8	6.8	5.0	3.1	8.1	
	Rural	2.6	1.7	3.7	4.2	2.8	5.6	2.2	1.7	2.7	1.4	0.7	2.3		
	1998	Total	5.5	4.1	7.3	6.7	5.5	8.0	5.7	4.4	7.1	3.9	2.5	6.4	
	Homens	5.2	4.5	6.1	6.4	5.7	7.1	5.9	4.9	7.1	3.0	2.9	3.1		
	Mulheres	5.8	3.7	8.6	7.0	5.2	9.1	5.4	4.0	7.0	4.9	2.0	10.5		
	Urbano	7.3	6.2	8.4	8.5	7.5	9.5	7.5	6.8	8.2	5.7	4.2	7.4		
	Rural	3.4	2.1	5.6	4.8	3.4	6.3	3.5	2.1	5.5	1.2	0.7	3.0		
Honduras	1990	Total	5.0	4.1	5.9	6.2	5.3	7.1	5.3	4.5	6.1	3.0	2.5	3.6	
	Homens	4.7	4.1	5.2	5.9	5.1	6.7	5.0	4.5	5.5	3.0	2.6	3.4		
	Mulheres	5.3	4.2	6.8	6.5	5.5	7.5	5.6	4.5	6.7	2.9	2.5	4.6		
	Urbano	6.5	5.6	7.5	7.7	6.7	8.6	7.4	6.3	8.6	4.2	3.8	4.7		
	Rural	3.3	2.7	4.1	4.8	3.9	5.6	3.2	2.8	3.6	1.5	1.3	2.0		

Quadro 10.6 (Continuação)

Quadro 16.6 (Continuação)

País	Ano	Faixas etárias											
		Total			15 a 29 anos			30 a 49 anos			Acima de 50 anos		
		PEA	Ocu- pados	Desocu- pados	PEA	Ocupados	Desocu- pados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados
1999	Total	5.9	5.0	7.0	6.4	6.1	6.7	6.6	5.7	7.4	4.2	3.1	6.6
	Homens	6.1	4.9	7.5	6.1	5.8	6.4	6.7	5.7	7.7	5.3	3.2	8.7
	Mulheres	5.7	5.1	6.4	6.7	6.4	7.0	6.4	5.7	7.2	2.7	3.1	1.2
	Urbano	7.2	6.5	8.1	7.7	7.5	8.0	8.3	7.5	9.0	5.3	4.4	6.8
	Rural	4.4	3.5	5.7	5.1	4.8	5.4	4.8	3.8	5.8	2.7	1.9	6.0
	México 1989	Total	6.0	5.5	6.6	7.7	7.5	7.9	6.2	5.9	6.4	3.6	3.2	4.3
Homens		5.7	5.6	5.9	7.2	7.3	7.1	6.1	6.0	6.3	3.9	3.6	4.3
Mulheres		6.3	5.5	7.6	8.3	7.8	8.7	6.2	5.8	6.6	2.9	2.9	-
Urbano		7.7	7.2	8.4	9.0	9.0	9.0	8.2	7.8	8.5	5.5	4.8	6.9
Rural		4.3	3.9	4.8	6.4	6.0	6.8	4.1	4.0	4.3	1.7	1.7	1.7
1998		Total	7.4	6.8	8.1	9.2	8.7	9.7	7.8	7.4	8.4	4.2	4.3	4.0
	Homens	7.3	7.0	7.6	9.1	8.7	9.6	8.2	7.7	8.7	4.4	4.7	4.0
	Mulheres	7.5	6.5	9.0	9.3	8.8	9.9	7.4	7.0	7.9	3.8	3.8	-
	Urbano	8.9	8.3	9.8	10.3	9.8	10.8	9.6	9.0	10.2	6.1	6.1	6.0
	Rural	5.8	5.3	6.4	8.2	7.7	8.7	5.8	5.8	5.9	2.5	2.4	2.6
	Nicarágua 1993	Total	4.4	4.0	4.7	6.0	5.4	6.5	4.7	4.5	4.9	2.2	2.2	2.2
Homens		4.1	3.9	4.4	5.7	4.8	6.5	4.9	4.5	5.3	1.8	2.2	1.4
Mulheres		4.6	4.2	5.1	6.2	5.9	6.6	4.4	4.5	4.3	2.7	2.2	3.6
Urbano		5.8	5.7	5.9	7.2	7.2	7.2	6.8	6.5	7.1	3.2	3.3	3.1
Rural		2.8	2.4	3.4	4.7	3.5	5.8	2.4	2.5	2.3	1.1	1.2	0.9
1998		Total	5.0	4.6	5.3	6.3	5.8	6.7	5.7	5.3	6.2	2.7	2.6	2.9
	Homens	5.0	4.4	5.6	5.6	5.3	6.0	6.2	5.2	7.1	3.1	2.8	3.6
	Mulheres	4.9	4.8	5.0	6.9	6.4	7.4	5.3	5.4	5.2	2.4	2.5	2.2
	Urbano	6.6	6.2	7.1	7.7	7.3	8.1	7.9	7.2	8.6	4.3	4.0	4.6
	Rural	3.2	3.0	3.4	4.8	4.4	5.3	3.6	3.4	3.7	0.9	1.2	0.5
	Panamá 1991	Total	8.4	7.5	9.4	9.6	8.9	10.3	9.2	8.3	10.1	6.3	5.3	7.4
Homens		7.8	7.0	8.7	9.0	8.3	9.7	8.7	7.8	9.5	5.8	4.9	6.7
Mulheres		9.0	8.0	10.2	10.3	9.6	11.0	9.7	8.7	10.7	6.8	5.7	8.3
Urbano		9.5	9.0	10.1	10.5	10.1	10.9	10.4	9.9	11.0	7.6	7.0	8.2
Rural		7.3	6.0	8.6	8.7	7.7	9.7	8.0	6.7	9.3	4.8	3.6	6.3
1999		Total	9.2	8.4	10.0	10.1	9.5	10.6	9.9	9.4	10.5	7.3	6.3	8.5
	Homens	8.5	7.9	9.1	9.4	8.9	9.9	9.3	8.9	9.7	6.9	6.0	7.7
	Mulheres	9.9	8.9	11.0	10.8	10.2	11.4	10.6	9.8	11.3	7.9	6.6	9.8
	Urbano	10.4	10.0	10.8	11.1	10.8	11.4	10.9	10.9	10.9	9.1	8.2	10.0
	Rural	7.9	6.8	9.1	9.1	8.3	9.9	9.0	7.8	10.1	5.1	4.4	6.2

Quadro 10.6 (Conclusão)

País	Ano	Faixas etárias												
		Total			15 a 29 anos			30 a 49 anos			Acima de 50 anos			
		PEA	Ocu- pados	Desocu- pados	PEA	Ocupados	Desocu- pados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	
Paraguai	1990													
	b/													
	Urbano	9.3	8.6	10.3	9.9	9.3	10.4	10.0	9.3	10.9	7.1	7.3	5.3	
	1999													
	Total	6.8	6.5	7.1	7.8	7.8	7.8	7.4	7.0	7.8	5.0	4.6	5.5	
	Homens	7.0	6.6	7.5	7.7	7.7	7.6	7.9	7.1	8.6	5.5	5.0	6.1	
	Mulheres	6.5	6.3	6.7	8.0	7.9	8.1	6.9	6.9	6.9	4.6	4.2	4.9	
República Dominicana	Urbano	8.4	8.1	8.7	9.3	9.3	9.3	9.2	8.9	9.4	6.7	6.1	7.4	
	Rural	5.1	4.8	5.4	6.3	6.3	6.3	5.6	5.1	6.2	3.1	3.1	3.0	
	1997													
	Total	6.6	6.1	7.1	7.8	7.7	8.0	7.0	6.8	7.3	4.7	3.9	5.7	
	Homens	6.5	5.8	7.3	7.2	6.9	7.5	7.4	6.5	8.4	4.9	4.0	5.9	
	Mulheres	6.6	6.4	6.9	8.4	8.4	8.5	6.7	7.0	6.4	4.6	3.8	5.6	
	Urbano	8.1	7.6	8.6	8.9	8.9	8.9	9.0	8.7	9.3	6.3	5.1	7.5	
Uruguai	Rural	5.0	4.6	5.4	6.8	6.4	7.1	5.0	4.8	5.2	2.9	2.6	3.3	
	1990													
	Urbano	8.6	8.5	8.7	9.8	9.6	10.0	9.2	9.2	9.2	6.7	6.5	6.8	
	1999													
	Urbano	9.3	9.3	9.2	10.3	10.2	10.4	9.8	10.0	9.6	7.7	7.7	7.7	
	Venezuela	1990												
		Total	6.3	5.7	6.9	7.5	7.1	7.8	7.3	6.5	8.1	4.1	3.6	4.7
Homens		5.8	5.5	6.2	6.7	6.4	6.9	6.7	6.2	7.2	4.1	3.8	4.4	
Mulheres		6.8	5.9	7.7	8.3	7.8	8.7	7.9	6.7	9.0	4.1	3.3	5.1	
Urbano		7.8	7.5	8.1	8.7	8.6	8.7	8.8	8.5	9.1	6.0	5.5	6.5	
Rural		4.8	3.9	5.7	6.2	5.6	6.9	5.7	4.4	7.1	2.2	1.7	2.7	
1999														
Média c/	Total	8.3	7.8	8.8	9.3	9.0	9.5	8.7	8.3	9.1	6.9	6.0	7.8	
	Homens	7.6	7.3	7.9	8.4	8.0	8.8	8.1	8.0	8.3	6.4	6.0	6.8	
	Mulheres	8.9	8.2	9.7	10.1	10.0	10.3	9.3	8.5	10.0	7.4	6.0	8.8	
	1990													
	d/													
	Total	6.1	5.5	6.7	7.4	6.9	8.0	6.6	6.1	7.1	4.0	3.6	4.5	
	Homens	5.8	5.4	6.3	7.0	6.5	7.5	6.4	6.0	6.8	4.0	3.6	4.4	
Média e/	Mulheres	6.3	5.6	7.2	7.8	7.2	8.4	6.8	6.1	7.4	3.9	3.5	4.6	
	Urbano	7.8	7.4	8.3	9.1	8.6	9.5	8.6	8.2	9.0	5.6	5.3	5.9	
	Rural	4.5	3.9	5.2	6.1	5.3	6.8	4.7	4.3	5.1	2.6	2.1	3.0	
	1999													
	Total	7.0	6.4	7.6	8.2	7.7	8.7	7.6	7.1	8.1	5.0	4.4	5.8	
	Homens	6.8	6.3	7.3	7.8	7.3	8.2	7.5	7.0	8.0	5.0	4.5	5.6	
	Mulheres	7.2	6.6	8.0	8.7	8.2	9.2	7.7	7.2	8.1	4.9	4.4	6.0	
Média f/	Urbano	8.6	8.1	9.0	9.6	9.3	9.9	9.4	9.0	9.7	6.6	6.1	7.1	
	Rural	5.3	4.7	6.0	6.8	6.2	7.5	5.7	5.2	6.3	2.9	2.6	3.6	
	1999													

Fonte: CEPAL, com base nas tabulações especiais das pesquisas em domicílios dos respectivos países.

a/ Oito cidades principais.

b/ Área metropolitana de Assunção.

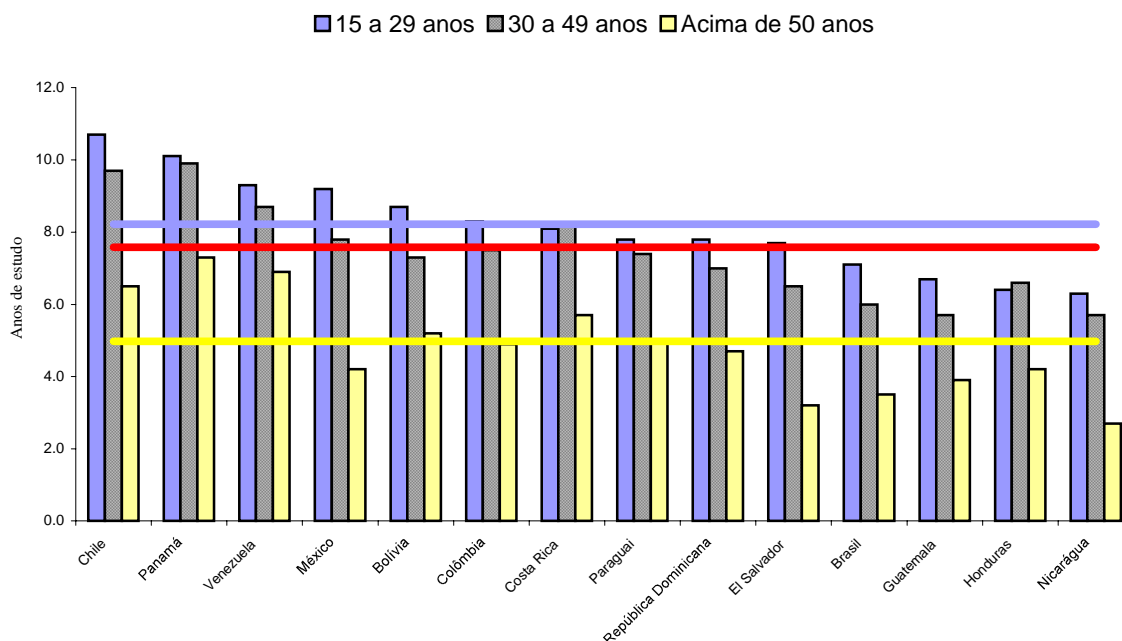
c/ As médias foram calculadas com as cifras dos países que dispõem de informações comparáveis para os anos considerados.

d/ A média foi calculada tomando os anos mais próximos a 1990.

e/ A média foi calculada tomando os anos mais próximos a 1999.

Dentro de uma perspectiva de mais longo prazo, os avanços nesta área têm sido muito diferentes segundo países e períodos. Ao comparar o nível educacional dos trabalhadores que se escolarizaram a partir dos anos 1950 (a população que em 1990 tinha 50 anos ou mais) e os que o fizeram a partir de 1975 (o grupo de 15 a 29 anos em 1999), observa-se que os maiores progressos se registraram no Chile, México e Venezuela (mais de quatro anos) e os menores (menos de dois anos e meio) em Honduras e Guatemala, e nos países que haviam atingido níveis educacionais elevados já em meados do século XX (Argentina e Uruguai). A análise por períodos revela que entre 1955 e 1975 houve importantes progressos, já que os trabalhadores que se encontravam em idade escolar nesta época (os que atualmente têm entre 30 e 49 anos), aumentaram seu nível educacional de cinco anos (o mesmo que hoje em dia se registra entre os trabalhadores de 50 anos de idade ou mais) para 7.6, ou seja, 2.6 anos adicionais; os maiores progressos (mais de 3.5 anos) foram obtidos na Nicarágua, México e Panamá. Os avanços alcançados a partir de 1975, quando foram escolarizados os trabalhadores do atual grupo de 15 a 29 anos, permitiram que estes contassem agora com 8.2 anos de estudos, média que supera a dos trabalhadores de 30-49 anos em 0.6 anos, observando-se os progressos mais notáveis, por ordem de importância, no México, Bolívia, El Salvador e Brasil. Por outro lado, a crise dos anos 1980 originou uma perda educativa em Honduras, Panamá, Costa Rica e Equador, e uma desaceleração do ritmo de incremento deste indicador no resto dos países (ver gráfico 10.2).

Gráfico 10.2
NÚMERO MÉDIO DE ANOS DE ESTUDO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA) TOTAL, SEGUNDO FAIXAS ETÁRIAS, 1999



Fonte: CEPAL, com base nas tabulações especiais das pesquisas em domicílios dos respectivos países.

As desigualdades entre os retornos educativos mostram também segmentações significativas durante os últimos anos.⁶ Pode-se observar que os que obtêm um retorno alto (prêmio educativo) são aqueles que contam com educação universitária e, em uma menor escala, aqueles que conseguem completar o ensino médio (em contraste com os que não terminam). O aumento da renda para o grupo jovem (25-34 anos), que cumpriu mais anos de instrução, é inferior ao do total da população, devido aos retornos mais baixos por experiência e a “desvalorização educativa”.⁷ Ao estabelecer uma comparação por gênero, estas diferenças são altas, mas também variam consideravelmente, e acabam sendo superiores quando não se completa o ensino médio.

II. Globalização e emprego

O emprego constitui o vínculo mais importante entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, já que é a principal fonte de renda das famílias (gera 80% do total). Uma parte relevante dos efeitos sociais da maior integração dos países da região na economia global, assim como dos processos de ajuste macroeconômico e dos ajustes para adequar-se às mudanças do ambiente internacional, é transmitida através da organização e funcionamento do mercado de trabalho, que determina a quantidade e qualidade dos empregos gerados e das remunerações e rendas obtidas pelas pessoas. As possibilidades de acesso a emprego, o nível de cobertura e proteção social dos ocupados, e as remunerações obtidas por eles são decisivos na determinação do nível e na distribuição do bem-estar material da população. A exclusão e a segmentação social derivadas da falta de acesso a empregos de qualidade são portanto fatores determinantes da pobreza e das desigualdades sociais que se reproduzem no tempo, expressas através da elevada e persistente concentração de renda que prevalece na região (CEPAL, 2000a e 2000b).

Os efeitos sobre o emprego exercidos pela mudança tecnológica, a abertura ao comércio internacional e a integração da América Latina e do Caribe à economia mundial, se somam às repercussões do ajuste estrutural e àquelas próprias dos ciclos econômicos. As consequências das mudanças no emprego, comuns à grande maioria dos países da região, têm sido a elevada e crescente insegurança e instabilidade no trabalho, resultado do elevado nível de desemprego e da mobilidade entre as ocupações; a desigualdade progressiva, como resultado da evolução das remunerações entre os setores, níveis de produtividade e de qualificação; e a exclusão que se atribui à insuficiência de empregos de qualidade, a baixa cobertura dos sistemas de proteção social e a crescente precarização do trabalho. A análise dos dados disponíveis permite identificar, além disso, algumas características específicas associadas a diferentes padrões de especialização produtiva e de participação nas correntes de comércio mundial que se perfileram na última década do século XX.

1. Dinâmica da estrutura da produção e o emprego

O exame das mudanças na estrutura da produção e o emprego permite detectar os efeitos diferenciados dos padrões de especialização dominantes na América Latina.⁸ Um deles foi a especialização na produção de matérias primas e produtos básicos (*commodities*) industriais, com uso intensivo de capital e recursos naturais, modelo característico, em particular, dos países sul-americanos; e o outro, a especialização em manufaturas com alto conteúdo de insumos importados (o caso extremo é a mera montagem ou *maquila* de tais insumos), padrão que ocorre predominantemente no México e em algumas das economias centro-americanas e do Caribe; este tipo de especialização compreende vários setores com uso intensivo de mão de obra e se caracteriza,

⁶ Ver, por exemplo, a análise de Carlson (2001), baseada em cinco países da região (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) para o período 1993-1999. Ver também Morley (2000) sobre o aumento dos diferenciais de rendas por nível educacional.

⁷ “Desvalorização educativa” é definida como o aumento dos níveis educativos necessários para gerar os mesmos níveis de renda que no passado. Ver, a esse respeito, CEPAL (1998e).

⁸ Um terceiro padrão, característico de alguns países do Caribe, é a especialização em serviços. Conforme se assinala no capítulo 11, os países que seguem este padrão apresentam uma clara vantagem sobre aqueles especializados em matérias primas.

além disso, por uma alta concentração das exportações para o mercado norte-americano (ver capítulo 6). Para simplificar, nas considerações a seguir faremos referência aos países do sul e do norte da região, já que os padrões de especialização coincidem, em geral, com a posição geográfica de ambos grupos.

Os ritmos desiguais de crescimento econômico registrados durante a década (iguais ou superiores a 4.5% anuais na Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá e Perú) foram acompanhados por mudanças muito variadas na estrutura setorial do produto, associadas a cada um dos padrões de especialização mencionados. De fato, nos países do norte da região, particularmente México, Costa Rica, El Salvador e Honduras, em geral os setores industriais se expandiram a um ritmo maior que os de bens e serviços não comercializáveis, com um rápido aumento da participação das exportações no produto⁹ (ver quadro 10.7). Nos países do sul, por outro lado, foi característico o menor dinamismo relativo das atividades produtoras de bens comercializáveis, especialmente industriais; este comportamento foi observado na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai, enquanto a Bolívia mantém sua estrutura. Ao sul, o Equador e, especialmente, o Peru, fogem das tendências sub-regionais no Sul; e ao norte, a Guatemala.

Os diferentes padrões de especialização e de inserção no comércio internacional se manifestaram em dinâmicas de crescimento do emprego igualmente diferentes. De fato, nos países em que a nova produção industrial tendeu a predominar como modelo de organização produtiva, a expansão do emprego total foi maior que naqueles em que se outorgou um peso relativo grande às atividades processadoras de recursos naturais. No conjunto, o emprego total aumentou nos países sul-americanos a uma taxa de 2.9% anuais, enquanto que nos países do norte da região seu ritmo foi de 3.7% anuais, sendo que em ambos casos com um maior dinamismo relativo do emprego em atividades não comercializáveis. O emprego assalariado se expandiu de maneira proporcional com respeito à evolução do emprego total, ainda que com um dinamismo relativo superior ao observado na Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguai e Uruguai, e um menor dinamismo relativo na Bolívia, Colômbia, Guatemala, Honduras, México e Venezuela, países em que, por conseguinte, o trabalho por conta própria tendeu a crescer em termos relativos (ver quadro 10.8). Cabe assinalar que enquanto o aumento total do emprego segue um padrão norte-sul, o mesmo não acontece com o peso relativo do emprego assalariado, que está muito mais associado ao ritmo de expansão das economias correspondentes.

Apesar do que foi dito anteriormente, é considerável o impacto dos esquemas de especialização internacional sobre os padrões de criação de emprego assalariado. Assim, nos países sul-americanos o aumento dos empregos assalariados nas atividades comercializáveis foi significativamente inferior ao registrado nas atividades não comercializáveis, enquanto que nos países do norte, houve um aumento dos empregos assalariados a ritmos próximos em ambos tipos de atividade. A diferença é ainda mais marcante na criação de emprego assalariado no setor manufatureiro, que cresce anualmente apenas 0.7% nos países sul-americanos, e inclusive decresce na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, enquanto que no norte da região apresenta um aumento de 4.8% anuais, com especial dinamismo em El Salvador, Honduras e México (ver quadro 10.8).

⁹ Por exemplo, entre 1990 e 2000, a participação das exportações no PIB aumentou de 31% para 52% na Costa Rica, de 15% para 36% no México e de 17% para 36% em El Salvador. Por outro lado, nos países sul-americanos os níveis e os aumentos foram menores: na Argentina passaram de 10% para 12% do PIB, no Brasil de 8% para 11%, e na Colômbia, de 14% para 19%; uma notável exceção é o Chile, cujo coeficiente de exportação subiu de 21% para 37%.

Quadro 10.7
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO PRODUTO NOS ANOS 1990 a/

País	Setores de bens comercializáveis e serviços não comercializáveis								
	Total b/			Setor de comercializáveis c/			Setor de não comercializáveis d/		
	1990-1994	1994-1999	1990-1999	1990-1994	1994-1999	1990-1999	1990-1994	1994-1999	1990-1999
Argentina	13.6	2.3	7.2	6.9 (7.7)	1.2 (0.4)	3.7 (3.6)	15.8 (10.9)	2.6 (1.5)	8.2 (5.6)
Bolívia	3.9	4.1	4.0	4.4 (4.4)	3.8 (3.9)	4.1 (4.2)	3.7 (2.2)	4.7 (2.8)	4.2 (2.5)
Brasil	3.0	1.4	2.2	4.0 (3.8)	0.6 (-0.5)	2.3 (1.7)	2.7 (1.3)	1.6 (1.4)	2.2 (1.4)
Chile	6.7	5.8	6.3	6.3 (7.0)	4.9 (3.6)	5.6 (5.3)	7.0 (3.4)	6.3 (2.9)	6.6 (3.2)
Colômbia	4.7	-0.9	1.2	1.3 (2.6)	0.5 (-1.9)	0.8 (-0.2)	6.2 (4.4)	-1.5 (7.6)	1.3 (6.4)
Costa Rica	5.2	5.1	5.1	5.3 (5.7)	7.4 (9.1)	6.5 (7.6)	5.1 (3.0)	3.8 (1.9)	4.4 (2.4)
Equador	3.4	-0.3	1.3	4.7 (5.3)	0.5 (0.7)	2.4 (2.7)	2.6 (0.2)	-1.2 (-2.9)	0.5 (-1.5)
El Salvador	4.2	3.0	3.7	6.0 (5.6)	4.9 (5.0)	5.5 (5.3)	4.3 (1.8)	2.7 (2.2)	3.6 (2.0)
Guatemala	4.0	4.4	4.2	2.9 (2.7)	4.6 (2.9)	3.7 (2.8)	4.5 (5.0)	4.7 (3.9)	4.6 (4.5)
Honduras	3.1	3.1	3.1	3.0 (3.4)	2.8 (4.4)	2.9 (4.0)	3.2 (0.9)	3.3 (1.6)	3.2 (1.3)
México	4.1	2.5	3.4	3.1 (3.5)	4.8 (5.6)	3.9 (4.4)	4.4 (2.7)	1.7 (1.2)	3.2 (2.0)
Nicarágua	-0.4	4.1	2.4	0.5 (0.3)	5.7 (2.4)	3.4 (1.6)	-1.0 (-3.9)	2.7 (-2.0)	1.3 (-2.7)
Panamá	5.4	3.6	4.5	15.0 (8.7)	2.4 (0.9)	8.5 (4.7)	5.4 (-0.3)	3.9 (3.0)	4.6 (1.3)
Paraguai	2.9	1.7	2.2	1.9 (1.2)	0.9 (0.3)	1.3 (0.7)	4.1 (4.1)	1.3 (4.2)	2.5 (4.2)
Peru	4.6	4.3	4.5	7.7 (6.3)	3.8 (3.8)	5.5 (4.9)	4.1 (1.1)	4.4 (2.8)	4.3 (2.0)
Uruguai	3.0	1.9	2.4	1.5 (-1.1)	0.0 (0.1)	0.6 (-0.5)	3.8 (0.8)	2.3 (1.2)	2.9 (1.0)
Venezuela	2.8	-0.1	1.2	3.6 (2.1)	1.2 (-0.3)	2.3 (0.8)	2.5 (2.2)	-0.7 (-0.1)	0.7 (0.9)

Fonte: CEPAL, com base nas cifras oficiais dos países.

a/ Os anos considerados são os seguintes: Argentina, 1990, 1994 e 1999; Bolívia, 1989, 1994 e 1999; Brasil, 1993, 1996 e 1999; Chile, 1990, 1994 e 1998; Colômbia, 1991, 1994 e 1999; Costa Rica, 1990, 1994 e 1999; Equador, 1990, 1994 e 1999; El Salvador, 1990, 1995 e 1999; Guatemala, 1989, 1994 e 1998; Honduras, 1990, 1994 e 1999; México, 1989, 1994 e 1998; Nicarágua, 1990, 1993 e 1998; Panamá, 1989, 1994 e 1999; Paraguai, 1990, 1994 e 1999; Peru, 1990, 1994 e 1999; Uruguai, 1990, 1994 e 1999; e Venezuela, 1990, 1994 e 1999. Estes correspondem aos anos onde há disponibilidade de dados sobre o emprego com base em pesquisas em domicílios.

b/ Este total corresponde à soma do produto gerado nos setores de bens e serviços comercializáveis e não comercializáveis. Portanto, não corresponde ao produto interno bruto, pois não inclui o ajuste por serviços bancários, o imposto sobre valor agregado e os direitos de importação.

c/ Entre parêntesis se apresentam as cifras correspondentes à indústria manufatureira.

d/ Entre parêntesis se apresentam as cifras correspondentes aos serviços governamentais, sociais, comunitários e pessoais.

Quadro 10.8
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO EMPREGO TOTAL E ASSALARIADO, 1990-1999 a/
(Taxas médias anuais de variação)

País b/	Emprego Total			Emprego assalariado		
	Total	Setor de bens e serviços comercializáveis c/	Setor de bens e serviços não comercializáveis d/	Total	Setor de bens e serviços comercializáveis c/	Setor de bens e serviços não comercializáveis d/
Costa Rica	3.5	1.1 (1.9)	5.0 (3.6)	4.3	3.0 (2.7)	5.0 (3.3)
El Salvador	4.0	3.2 (3.8)	4.3 (1.9)	4.5	3.7 (5.0)	4.8 (3.4)
Guatemala	0.1	-1.2 (2.5)	2.1 (-1.1)	-0.7	-0.5 (0.9)	-0.8 (-3.6)
Honduras	4.9	3.9 (7.6)	6.2 (5.4)	4.0	3.3 (8.3)	4.4 (4.9)
México	3.8	2.5 (4.8)	4.8 (5.4)	3.4	2.5 (4.2)	3.9 (4.7)
Nicarágua	6.5	7.1 (2.2)	5.9 (2.9)	6.6	10.7 (7.4)	4.5 (5.8)
Panamá	3.2	-0.5 (3.2)	5.1 (2.4)	3.7	1.6 (3.2)	4.4 (2.2)
Média subtotal	3.7	2.3 (4.0)	4.8 (2.8)	3.7	3.5 (4.8)	3.7 (2.9)
Argentina	2.0	-2.4 (-2.7)	2.9 (3.8)	2.9	-2.6 (-3.0)	4.3 (4.3)
Bolívia	5.6	7.9 (8.4)	5.0 (0.2)	4.4	4.2 (5.4)	4.5 (2.4)
Brasil	1.6	-0.4 (-0.3)	2.8 (2.7)	1.8	-0.5 (-0.6)	2.9 (3.3)
Chile	2.4	-0.6 (-0.4)	4.0 (4.7)	3.0	-0.2 (-0.1)	4.7 (6.6)
Colômbia	1.7	-0.3 (-0.7)	3.0 (3.3)	1.2	0.0 (-0.7)	1.9 (2.1)
Equador	4.2	2.7 (1.9)	4.6 (4.7)	4.0	2.1 (1.1)	4.7 (3.7)
Paraguai	3.7	3.6 (3.2)	3.8 (2.9)	4.4	4.3 (5.2)	4.4 (3.1)
Uruguai	1.1	-1.1 (-1.8)	1.8 (1.0)	1.5	-0.3 (-2.0)	2.0 (1.1)
Venezuela	3.8	1.8 (2.6)	4.5 (3.6)	2.6	1.2 (0.8)	3.1 (2.4)
Média subtotal	2.9	1.2 (1.1)	3.6 (3.0)	2.9	0.9 (0.7)	3.6 (3.2)
Médio total	3.3	1.7 (2.3)	4.1 (3.0)	3.2	2.0 (2.4)	3.7 (3.1)

Fonte: CEPAL. com base nas tabulações especiais das pesquisas em domicílios nos respectivos países.

a/ Os anos considerados são os seguintes: Argentina, 1990 e 1999; Bolívia, 1989 e 1999; Brasil, 1993 e 1999; Chile, 1990 e 1998; Colômbia, 1991 e 1999; Costa Rica, 1990 e 1999; Equador, 1990 e 1999; El Salvador, 1990 e 1999; Guatemala, 1989 e 1998; Honduras, 1990 e 1999; México, 1989 e 1998; Nicarágua, 1993 e 1998; Panamá, 1989 e 1999; Paraguai, 1990 e 1999; Uruguai, 1990 e 1999; e Venezuela, 1990 e 1999.

b/ A cobertura geográfica é a seguinte: Argentina, Grande Buenos Aires; Bolívia, oito cidades principais; Equador, El Salvador e Uruguai, zonas urbanas; Paraguai, Assunção e Departamento Central. Nos países restantes as cifras correspondem ao total nacional.

c/ Entre parêntesis se apresentam as cifras referentes à indústria manufatureira.

d/ Entre parêntesis se apresentam as cifras referentes aos serviços governamentais, sociais, comunitários e pessoais.

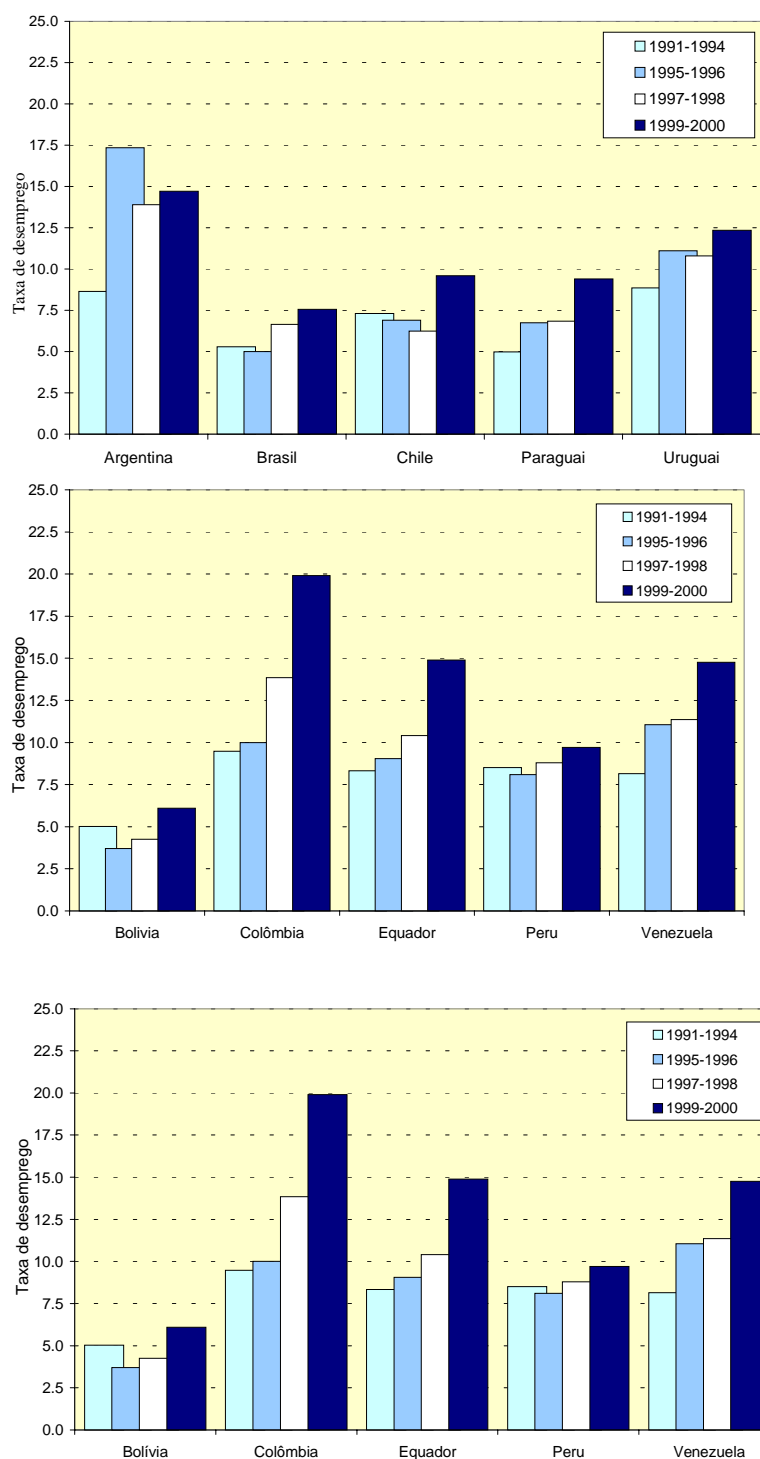
Durante os anos 1990, o crescimento da população ativa continuou sendo relativamente alto. Nos países do sul, embora a taxa de incremento da PEA tenha sido mais baixa (2.5% ao ano), a criação de empregos mais limitada resultou em aumentos do desemprego aberto, que se produziram em distintos momentos da década dependendo do país (ver gráfico 10.3). Nos países do norte, apesar do maior crescimento da população economicamente ativa (4.0% anuais), o emprego aumentou durante a década a uma taxa média anual semelhante ou ligeiramente superior, e o desemprego urbano tendeu a manter-se estável ou a reduzir-se.

Por outro lado, cabe destacar o fato de que nos países do norte a ocupação nos setores de bens não comercializáveis cresceu à razão de 4.8% anuais, ritmo também superior ao observado nos países sul-americanos (3.6%), embora neste caso o maior dinamismo da criação de emprego dos primeiros tenha se concentrado nos setores não assalariados. Os serviços sociais, comunitários e pessoais continuaram sendo as atividades que absorveram em maior escala os trabalhadores menos qualificados, principalmente os autônomos, com o que os níveis de informalidade se mantiveram ou aumentaram. Isso explica porque, na região como um todo, cerca de 70% do aumento do emprego criado durante a década passada correspondeu ao setor informal (CEPAL, 2001d).

Por isso as oportunidades de criação de emprego apresentaram uma evidente dependência dos padrões de especialização dos distintos países da região. Na quadro 10.9 se apresenta uma visão de sínteses deste fenômeno. A elasticidade emprego-produto tem sido claramente superior nos países do norte da região, nos quais, além disso, o emprego assalariado cresceu a um ritmo maior que o trabalho autônomo. Estes padrões contrastam com a debilidade da demanda de trabalho nos países do sul, onde a criação de emprego se concentrou no trabalho autônomo. A diferença é particularmente evidente no caso do emprego manufatureiro, que se reduziu nos países do sul, mas apresentou uma importante expansão no norte.

Cabe apontar que estas mudanças foram acompanhadas de uma ampliação da brecha salarial entre trabalhadores com altos e baixos níveis de escolaridade. Entretanto, este padrão é relativamente generalizado e, portanto, não responde às estruturas de especialização. De acordo com a informação disponível sobre trabalhadores assalariados, em 16 países da região (10 deles com informação nacional), a diferença salarial aumentou consideravelmente na Argentina (Grande Buenos Aires), Chile, Colômbia, zonas urbanas do Equador, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela; também se ampliou, embora a um ritmo mais lento, na Costa Rica, El Salvador, Nicarágua e Panamá; somente se reduziu na Bolívia, Brasil e Honduras. Esta tendência relativamente generalizada ao aumento da brecha de remunerações não obedece, contudo, a um claro desempenho relativo dos setores produtores de bens comercializáveis e não comercializáveis. Deste modo, em alguns países a ampliação da diferença salarial foi maior no setor de bens e serviços comercializáveis que no de produtores de bens não comercializáveis (Colômbia, Paraguai e Venezuela); em outros seu aumento foi semelhante em ambos setores (Grande Buenos Aires e Guatemala); e também houve casos em que cresceu mais nas atividades não comercializáveis (Chile, zonas urbanas do Equador, México e Uruguai). Nos países onde os aumentos foram menores, a brecha se ampliou no setor de bens comercializáveis, o que porém tendeu a ser compensado por sua diminuição nos setores de não comercializáveis. Finalmente, em Honduras e nas áreas urbanas da Bolívia registrou-se um estreitamento da brecha salarial, com reduções mais marcantes no setor de bens e serviços não comercializáveis, mas no Brasil ocorreu o contrário (ver quadro 10.10).

Gráfico 10.3
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TAXAS DE DESEMPREGO URBANO,
 PERÍODOS 1991-1994, 1995-1996, 1997-1998 E 1999-2000**



Fonte: CEPAL, com base nas cifras oficiais dos países.

Quadro 10.9
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: INDICADORES DA EVOLUÇÃO DO
 EMPREGO DURANTE OS ANOS 1990**
(Valores medianos das taxas médias anuais de crescimento)

	Países do norte da região a/		Países do sul da região b/	
Elasticidade emprego-produto	0.83		0.53	
Emprego assalariado	4.2		1.8	
Trabalho por conta própria	3.6		4.0	
Indústria manufatureira	4.3		-0.1	
Desemprego c/	10.5	8.4	7.8	12.2

Fonte: Barbara Stallings y Jürgen Weller, “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”, Revista de la CEPAL, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro de 2001.

a/ Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá e República Dominicana.

b/ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

c/ Referente ao desemprego aberto urbano. A primeira cifra é a média das taxas correspondentes ao biênio 1990-1991 e a segunda a média das taxas do biênio 1999-2000.

Conforme se assinalou em diversos estudos, a ampliação do diferencial salarial contradisse as previsões segundo as quais em países com abundância relativa de mão de obra não qualificada, a liberalização comercial se traduziria em um aumento da demanda e, por conseguinte, das rendas relativas destes trabalhadores.¹⁰ Na medida em que se trata de um fenômeno generalizado, que não obedece às diferenças entre os padrões de especialização, sua explicação está associada à conjunção de mudanças tecnológicas, especialmente aquelas relacionadas com o avanço das tecnologias da informação e das comunicações, e a padrões adicionais de transformação produtiva. Entre estes cabe destacar, em especial, a reestruturação e expansão de certos serviços (sobretudo dos serviços financeiros e daqueles prestados a empresas, e inclusive dos serviços sociais, comunitários e pessoais), processo que gerou uma demanda de pessoal altamente qualificado. Este resultado também é imputável às insuficiências dos sistemas nacionais de educação, que provocam um relativo desaproveitamento do potencial das novas tecnologias¹¹ e uma maior falta de equidade no mercado de trabalho.

2. Globalização, flexibilização e precarização do trabalho

Uma das características principais da recente fase de globalização na América Latina e no Caribe tem sido a intensidade das políticas de ajuste estrutural adotadas de forma relativamente generalizada desde meados da década de 1980. Dentro deste contexto, a desregulamentação do mercado de trabalho foi concebida como uma condição necessária para sustentar e aumentar a competitividade, sobretudo a daqueles setores mais diretamente envolvidos no processo de integração com a economia mundial. Por outro lado, a flexibilização do trabalho é uma consequência do processo de globalização, já que a reestruturação do sistema e dos modos de organização do processo produtivo levaram ao surgimento de vínculos trabalhistas heterogêneos. Esta flexibilização tem sido bastante generalizada na América latina e no Caribe, apesar de os países terem se inserido no comércio internacional com padrões de especialização diferentes.

¹⁰ Ver Tokman e Martinez (1999), Robbins (1994 e 1997), Pissarides (1997), Woods (1997), Lora e Olivera (1998) e Weller (2000).

¹¹ Sobre este tema, ver Acemoglu e Zilibotti (2001)

Quadro 10.10
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUÇÃO DOS DIFERENCIAIS
 SALARIAIS NOS ANOS 1990 a/**

Países	Ano	Total de assalariados (públicos e privados)	Total	Assalariados privados	
				Setor de bens e serviços comercializáveis	Setor de bens e serviços não comercializáveis
Argentina b/ c/	1990	...	2.14	2.19	2.15
(Grande Buenos Aires)	1999	...	2.47	2.55	2.49
Bolívia c/	1989	...	3.46	2.66	3.73
(Zonas urbanas) d/	1999	...	2.90	2.67	2.89
Brasil	1993	5.67	6.58	8.40	5.58
	1999	5.42	5.46	6.22	5.25
Chile c/	1990	...	4.05	4.86	3.97
	1998	...	4.87	5.51	4.70
Colômbia	1991	2.57	2.59	2.69	2.63
	1999	4.12	3.82	4.85	3.76
Costa Rica	1990	2.53	2.46	1.94	2.71
	1999	2.89	2.53	2.68	2.50
Equador	1990	2.39	2.85	2.74	2.90
(Zonas urbanas)	1999	2.97	3.72	3.42	3.85
El Salvador	1990	2.92	3.79	4.20	3.65
(Zonas urbanas)	1999	3.46	3.60	4.77	3.29
Guatemala	1989	3.13	3.79	3.77	3.74
	1998	3.92	4.45	4.73	4.32
Honduras	1990	4.05	5.13	4.30	5.56
	1999	3.24	3.34	3.10	3.55
México b/ c/	1989	...	2.19	2.57	2.07
	1998	...	3.32	3.25	3.35
Nicarágua c/ b/	1993	...	2.53	3.03	2.47
	1998	...	2.76	3.24	2.59
Panamá	1989	2.83	2.93	2.70	3.17
	1999	3.12	3.14	3.39	3.09
Paraguay	1990	2.64	2.75	1.80	2.79
(Assunção e Depto. Central)	1999	3.22	3.62	3.45	3.46
Uruguai	1990	2.27	2.45	3.33	2.28
(Zonas urbanas)	1999	2.73	3.14	3.83	2.96
Venezuela	1990	2.01	2.12	2.47	2.01
	1999	2.87	3.32	4.71	2.94

Fonte: CEPAL, com base nas tabulações especiais das pesquisas em domicílios dos respectivos países.

a/ Corresponde ao quociente entre as rendas médias dos assalariados de 25 a 59 anos de idade que trabalham 20 ou mais horas semanais e têm 17 ou mais anos de escolaridade e aqueles que têm entre 6 e 9 anos de escolaridade.

b/ Acima de 13 anos de estudo em comparação a 6-9.

c/ A pesquisa não permitiu distinguir entre assalariados públicos e privados, por isso as cifras correspondem ao total de assalariados.

d/ Em 1989, a abrangência corresponde a oito cidades principais e em 1999, ao total urbano.

O aumento da competição internacional e a aceleração da mudança tecnológica, produtos da globalização, se traduziram, por um lado, em uma crescente necessidade de conseguir a reconversão produtiva para manter os níveis de competitividade. Sua consequência tem sido a expansão e o retrocesso de setores e empresas; isto, por sua vez, originou um processo simultâneo de criação e destruição de empregos, o que induz ao traslado de trabalhadores entre setores e empresas dinâmicos e não dinâmicos. Por outro lado, a necessidade de elevar a eficiência produtiva, dentro de um contexto de instabilidade da demanda externa, requer a flexibilização da produção e do processo de trabalho. No nível empresarial, uma das consequências tem sido a multiplicação das formas de organização da produção; também foi impulsionada a articulação de redes de empresas, tanto verticais como horizontais, e a subcontratação de tarefas e processos, o que evita assumir os custos fixos de atividades que não tenham continuidade no tempo ou que não sejam centrais nos processos de produção. Estes fenômenos têm sido, em parte, a causa do deslocamento de emprego tradicionalmente industrial para o setor de serviços. Além disso, esta situação exerce uma forte pressão no sentido de flexibilizar as condições de contratação e demissão de trabalhadores.

O progressivo abandono por parte do Estado de sua função reguladora dos mercados e a necessidade de fomentar a reestruturação do sistema produtivo para conseguir a integração internacional levaram à uma revisão da legislação trabalhista com a finalidade de reduzir os custos fixos associados ao trabalho; no limite, tais custos se tornariam estritamente variáveis. Até certo ponto, esta flexibilidade pode favorecer os trabalhadores, na medida em que permite que se beneficiem das oportunidades geradas por setores e empresas em expansão e da possibilidade de optar entre diversas condições de trabalho.

O ponto negativo da flexibilização do mercado de trabalho se relaciona principalmente ao fato de que reconhecidamente propiciou a criação de empregos de má qualidade, seja pela sua instabilidade, baixas remunerações, desproteção social ou por suas condições de trabalho inadequadas. Desta forma, além do aumento do desemprego registrado em vários países, tem havido um processo mais geral de intensificação da instabilidade e da insegurança no trabalho, associadas à flexibilização das contratações e ao crescente peso dado ao emprego informal, caracterizado por seu elevado grau de precariedade, tanto no que diz respeito ao emprego por conta própria quanto ao trabalho assalariado em empresas muito pequenas ou em microempresas.

Em muitos países este processo se traduziu em uma importante deterioração da proteção social. À exceção do Uruguai, dois terços dos assalariados em microempresas não contam com seguridade social e, mais que isso, há evidências de que o déficit de cobertura da seguridade social aumentou consideravelmente durante a última década nas empresas menores. Dada a crescente importância da criação de emprego em tais empresas, em vários casos isto produziu uma redução da cobertura da seguridade social na economia como um todo. Embora o problema se concentre principal e crescentemente nas microempresas, subsistem frações importantes dos assalariados de empresas pequenas e médias que também estão desprotegidos. Outro fato, ainda mais alarmante, é que em vários países existe uma porcentagem cada vez maior de assalariados urbanos sem acesso a contratos de trabalho (ver quadro 10.11).

Quadro 10.11

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): TRABALHADORES ASSALARIADOS SEM CONTRATO DE TRABALHO E SEM SEGURIDADE SOCIAL NAS ZONAS URBANAS
(Em porcentagem do total de assalariados)

País	Ano	Trabalhadores sem contrato de trabalho	Trabalhadores sem seguridade social		
			Tamanho do estabelecimento		
			Total	Até 5 ocupados	Mais de 5 ocupados
Argentina	1990	21.9	29.9	64.8	18.2
	1997	33.0	37.3	74.1	22.7
Bolívia	1989	...	57.3	88.5	40.3
	1997	...	61.8	90.7	46.9
Brasil	1990	35.1	26.9	...	...
	1996	46.3	34.9	68.4	22.4
Chile	1990	15.1	20.1	42.5	13.2
	1996	22.2	19.6	43.6	13.1
Colômbia	1989	37.5	...	...	...
	1996	31.0	28.5	62.5	19.0
Costa Rica	1990	...	22.5	66.2	11.8
	1997	...	26.2	71.2	14.0
El Salvador	1997	...	45.6	85.2	28.4
México	1989	32.4	36.3	...	...
	1996	37.7	35.6	79.1	20.3
Paraguai	1995	64.9	64.4	94.3	47.2
Peru	1989	29.9	...	...	...
	1997	41.1	...	...	...
Uruguai	1981	...	2.8	5.9	1.9
	1997	...	3.9	7.0	2.8
Venezuela	1997	...	38.8	79.1	24.5

Fonte: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago do Chile, 2000. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.18. Para a coluna “trabalhadores sem contrato de trabalho”, a fonte complementar é Daniel Martínez e Víctor Tokman, “Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección”, *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, París, Organização Internacional do Trabalho (OIT), 1999.

As mudanças na articulação dos sistemas produtivos impulsionaram a revisão das leis trabalhistas com vistas a flexibilizá-las, principalmente no que diz respeito aos tipos e modalidades de contratação. Isto inclui a aceitação legal de contratos com menos garantias a fim de incentivar a ocupação sob esquemas temporários e ocasionais, assim como medidas que facilitam a demissão e diminuem seu custo. Em quase todos os casos, a vinculação temporária ou sem contrato leva à precarização da relação trabalhista, o que se traduz em desproteção, falta de incentivos para investir em capacitação e menor compromisso com o aumento da produtividade, alimentando deste modo os processos já mencionados de redução do alcance da proteção social. Na maioria dos países, o trabalho assalariado temporário ganhou importância relativa (CEPAL, 2001d). À exceção do Chile, estas formas de contratação são muito mais gravitantes nas pequenas e microempresas onde, em geral, duplicam a importância relativa que alcançam nos estabelecimentos com mais de cinco trabalhadores (ver quadro 10.12).

Quadro 10.12
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDÊNCIA DO TRABALHO ASSALARIADO
 NÃO PERMANENTE EM ÁREAS URBANAS**
(Em porcentagens do total de assalariados)

País	Ano	Total	Tamanho do estabelecimento	
			Até 5 ocupados	Mais de 5 ocupados
Argentina	1997	17.9	27.0	14.0
Chile	1990	11.0	...	...
	1998	16.9	17.7	16.6
Colômbia	1984	13.4	25.9	10.1
	1990	15.5	25.1	12.6
	1998	21.6	32.3	18.4
Costa Rica	1981	1.1	3.0	0.6
	1990	9.4	20.6	6.6
	1997	9.5	20.3	6.5
Equador	1997	45.1	69.5	35.6
El Salvador	1995	26.3	68.2	18.2
Venezuela	1997	15.4	20.9	13.7

Fonte: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago do Chile, 2000. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.18.

Cabe assinalar, entretanto, que esta flexibilização do trabalho respondeu em parte a situações *de facto*, que reconhecem e procuram uma adaptação normativa para o funcionamento real do mercado de trabalho. Neste sentido, pode haver ajudado a “formalizar” relações contratuais e trabalhistas de amplos grupos de trabalhadores que não estavam claramente “reconhecidas” nas disposições anteriores. Também foram dadas normas para defender o foro sindical, proteger as mulheres de práticas discriminatórias, erradicar o trabalho infantil e regular o trabalho juvenil (CEPAL, 2000b).

III. Proteção social

1. Seguro e proteção social para enfrentar o risco e a instabilidade

A proteção social tem por finalidade enfrentar distintos riscos (obstáculos ao desenvolvimento pessoal, doenças, falta de renda), com arranjos distintos para diferentes estratégias (prevenção, mitigação). Está configurada por um conjunto de medidas referentes aos regimes contributivos de seguridade social (doença, invalidez e pensões), e a uma assistência social financiada com renda fiscal (assistência médica, nutrição, programas de emprego, auxílio em acidentes, transferências e subsídios).¹² Neste contexto, somente pouco mais de um terço dos países da região contam com programas de proteção ao desemprego, atenção integral no caso de invalidez e programas de benefícios sociais voltados para as famílias. Também podem ser considerados, dentro de uma visão mais ampla, os programas que fornecem acesso a ativos para a população de baixa renda (moradia social, adjudicação de terras, microcrédito e capacitação). A alta vulnerabilidade social não está associada unicamente ao atraso tecnológico, à pobreza ou à densa

¹² Sobre os programas de redes de proteção social e de combate à pobreza em 14 países da região, ver os trabalhos de Repetto e Sanguinetti (2001) e Castro (2001).

concentração de renda, mas também à ausência de vigorosas políticas sociais universais (CEPAL, 2000a). O importante déficit de cobertura provavelmente seja o maior problema pendente dos sistemas de proteção social.

Já foi dito que na América Latina se evitou, mais do que se assumiu, as novas responsabilidades impostas pela gestão de risco em sociedades orientadas para o mercado. Por outro lado, nos países industrializados, que tiveram que enfrentar taxas de crescimento e de consumo menos voláteis, a expansão do papel dos mercados depois da segunda guerra mundial se deu paralelamente ao fortalecimento da seguridade social, o crescimento do setor público e a construção de um Estado de bem-estar social¹³ (Rodrik, 2001c; Porter, 1999). Hoje na região, as necessidades de mudança se originam, simultaneamente, nas insuficiências e dificuldades históricas dos sistemas de proteção social e nos novos desafios que impõem, de um lado, as dinâmicas demográfica e epidemiológica e, por outro, a globalização, através de seus efeitos de volatilidade macroeconômica e instabilidade e precariedade do emprego e das rendas provenientes do trabalho. Os maiores riscos macro e microeconômicos se traduziram, desta forma, em maiores riscos sociais e em maiores demandas de proteção social frente a sistemas insuficientemente desenvolvidos, que além disso ainda não se recuperaram plenamente da crise por que passaram durante a década de 1980.

A vulnerabilidade dos setores pobres ou próximos à linha de pobreza diante da precariedade do emprego e das rendas das famílias é muito alta. De fato, encontram-se em situação de pobreza não apenas 35% dos lares e 44% da população, mas na maioria dos países existe uma importante proporção de domicílios (entre 25% e 30%) com rendas *per capita* que variam entre uma e duas linhas de pobreza e que enfrentam, portanto, um alto risco de cair na pobreza (CEPAL, 2001c, p. 225). As tendências distributivas —em geral adversas— que continuam predominando na região, afetaram, em alguns casos, os setores pobres, em outros, grupos de renda média e, ocasionalmente, ambos.¹⁴ Esta realidade tornou questionável a mobilidade social e econômica ascendente que se observava na região até os anos 1970, e que estabelecia um horizonte temporal e uma lógica, dentro de cuja estrutura muitas famílias postergavam o consumo com o intuito de realizar investimento em capital humano, em moradia, em pensões e em saúde.

A importância e a profundidade do risco social e econômico imperante na região põem em xeque a capacidade fiscal para enfrentar as exigências impostas por sua gestão. Diante das restrições fiscais, mais severas dentro de um contexto de abertura, a proteção social tem tendido a financiar-se cada vez mais mediante esquemas que privilegiam a relação benefício-contribuição (esquemas de seguro). Quando isto é posto em prática inibindo o potencial redistributivo do sistema, cria-se um efeito negativo sobre a equidade. Mesmo que os sistemas de seguro ajudem a manter os equilíbrios atuariais e a solvência financeira, é preciso destinar quantias significativas de fundos públicos para financiar as demandas de acesso e a solidariedade, o que é fundamental para conciliar as exigências atuariais com a universalização e a equidade. Além disso, os instrumentos redistributivos potencializam a capacidade e a sustentabilidade do financiamento mediante a diversificação do risco.

Por outro lado, apesar da existência generalizada de programas destinados a prevenir e a reduzir os riscos (de nutrição, de capacitação e fundos de investimento social), a enfrentar as crises (programas emergenciais de emprego, subsídios para serviços e bens básicos, transferências em dinheiro e em espécie) e a mitigar a vulnerabilidade (regimes de saúde e pensões, seguros de

¹³ De fato, conforme demonstrou Rodrik (1998), existe uma correlação positiva entre o grau de integração de uma economia com o mundo e a importância do gasto fiscal, seja em consumo público, seja em seguridade social.

¹⁴ As tendências na região têm sido muito variadas durante a última década. Em alguns países tanto os grupos médios como os pobres aumentaram sua participação na renda (Bolívia e Uruguai), enquanto que em outros, ambos grupos perderam (Costa Rica, Equador e Nicarágua). Também há casos em que os grupos pobres tiveram sua participação aumentada e onde a participação dos grupos médios se manteve (Chile, México e Panamá) ou foi reduzida (Guatemala); ou casos em que os pobres mantêm sua participação enquanto os setores médios perdem (Brasil e Paraguai). Por último, ocorreu da mesma forma a situação inversa, com um aumento da participação dos grupos médios enquanto a dos pobres se mantém (Colômbia, Honduras) ou diminui (El Salvador) (CEPAL, 2001c, p. 235).

desemprego e de invalidez), seus impactos são limitados, devido ao fato de que na maioria dos países estes programas têm uma cobertura reduzida.

Ao comparar a região com a OCDE constata-se que a ausência de proteção diante dos riscos vinculados à maior precariedade do mercado de trabalho é confirmada pela frágil capacidade de reduzir a pobreza.¹⁵ As estratégias de proteção, emprego e organização familiar são diferentes em ambos conjuntos, mas na América Latina conta-se com uma menor proteção diante de problemas de emprego e para grupos específicos (Uthoff e Ruedi, 2001). Nos países da OCDE, graças aos sistemas de proteção familiar existentes, é possível superar a pobreza com um só membro da família empregado em jornada completa de trabalho. Na América Latina, em geral, só é possível escapar da pobreza quando dois dos membros têm renda proveniente de trabalho. Em muitas famílias, a falta de oportunidades de emprego e a carência de instituições que compatibilizem as tarefas do lar com as realizadas fora dele impedem que ambos cônjuges possam contar com renda proveniente de trabalho; por conseguinte, não podem superar a pobreza.

Na América Latina, apesar de três quartos das famílias serem constituídos por dois cônjuges, ambos estão empregados somente em uma de cada três famílias; sendo este o caso, a incidência da pobreza relativa (menos da metade da média da renda familiar disponível) chega a 12%; se apenas um dos cônjuges está empregado, a pobreza chega a 31%, e quando nenhum dos dois tem renda salarial, 80% (ver quadro 10.13). Também na OCDE, a falta de emprego em jornada completa do chefe da família e do cônjuge eleva significativamente a incidência da pobreza, medida pela renda primária (quer dizer, antes dos efeitos redistributivos dos sistemas de proteção social): desde menos de 5% até mais de 35%, se somente trabalham em regime de meio expediente; e acima de 89%, quando não há recebimento de renda.

Na América Latina, a proteção social reduz a incidência da pobreza, mediante transferências, de 31% para 26% nos lares onde um dos cônjuges tem emprego, e de 80% para 62% naqueles onde nenhum dos dois trabalha. Na OCDE, a rede de proteção social produz resultados de importância relativa muito superior: reduz a incidência da pobreza de 35% para 18% nos casos de famílias com problemas de emprego onde há recebimento de renda, e de 89% para 42% quando não há. Por outro lado, as estruturas familiares (nucleares ou estendidas) diminuem mais a pobreza nos países da OCDE que na região (ver quadro 10.13).

2. Sistemas de proteção social, emprego e pobreza

Diante da crise, nos países da região tem havido uma tendência a reforçar as estratégias para reduzir e enfrentar os riscos com programas de nutrição, emprego de emergência e de transferências em espécie. Também tem-se recorrido, em menor escala, ao microcrédito. Entretanto, a abrangência destes programas acaba reduzida devido a escassez de recursos fiscais, que tende a tornar-se mais aguda quando as demandas são maiores, ou seja, durante as crises. Os grupos afetados pelas crises dão uma alta prioridade aos programas de mitigação de riscos.

Devido precisamente ao limitado impacto dos sistemas de proteção, especialmente para quem não está vinculado ao setor formal, estabelece-se uma forte relação entre as condições e a evolução do emprego e da pobreza. Devido às repercussões da fragilidade e a volatilidade do crescimento, assim como da escassez de recursos, as medidas referentes ao emprego são cruciais para enfrentar os riscos sociais.

¹⁵ Na análise que se segue são considerados sete países da região (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, México e Uruguai) e sete países da OCDE (Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra e Suécia). Para realizar a comparação foi utilizada a medição de pobreza relativa da OCDE, estimada como 50% da mediana da renda familiar disponível *per capita*.

Quadro 10.13
POBREZA EM DOMICÍLIOS COM CHEFES DE FAMÍLIA COM IDADE ENTRE 25 E 64 ANOS, SEGUNDO SITUAÇÃO DE EMPREGO
(Média simples para pobreza medida a partir de 50% da mediana e tamanho familiar ajustado por $e=0.5$) a/

Categoria	Porcentagem de domicílios	Pobreza relativa ($e=0.5$)		
		Medição a partir da renda primária	Medição a partir da renda disponível	Redução relativa
América Latina	100			
Domicílios com cônjuge	75.0			
Plenamente empregados b/	27.6	12.0	10.2	- 15%
Sub-empregados c/	42.7	30.5	26.1	- 15 %
Desempregados d/	1.5	80.4	62.3	- 23 %
Inativos e/	3.2	64.6	23.2	- 65 %
Domicílios sem cônjuge	25.0			
Plenamente empregados b/	17.4	26.3	19.5	- 26 %
Sub-empregados d/	1.2	79.5	57.8	- 28 %
Inativos e/	6.4	63.6	32.6	- 49 %
OCDE	100.0			
Plenamente empregados b/	62.2	3.8	2.5	- 34 %
Sub-empregados c/	27.1	35.0	18.1	- 48 %
Inativos e/	15.7	88.6	41.6	- 53 %

Fonte: CEPAL, com dados das pesquisas em domicílios.

- a/ Pobreza estimada como 50% da mediana da renda familiar disponível *per capita* e assumindo economias de escala no consumo mediante uma elasticidade consumo-tamanho da família igual a 0.5.
- b/ Na América Latina, nos domicílios com cônjuge, quando ambos estão ocupados; nos domicílios sem cônjuge, quando o chefe da família está ocupado. Na OCDE, quando pelo menos um dos cônjuges está ocupado em regime de tempo integral.
- c/ Na América Latina, nos domicílios com cônjuges quando um deles está inativo ou desocupado. Na OCDE, quando nenhum dos dois está ocupado em regime de tempo integral.
- d/ Na América Latina, nos domicílios com cônjuge, quando ambos estão desocupados ou um dos dois está inativo ou desocupado; nos domicílios sem cônjuge, quando o chefe da família está inativo ou desocupado.
- e/ Quando não há recebedores de renda no domicílio.

Na maioria dos países, o emprego formal tem diminuído e os trabalhadores independentes ficam fora do sistema de seguridade social porque sua baixa renda não lhes permite assumir a contribuição (OIT, 2000). A taxa de desemprego aberto urbano tendeu a aumentar em um amplo grupo de países da região, correspondendo o maior risco de desemprego aos jovens entre 15 e 24 anos e às mulheres (CEPAL, 2001c). Por outro lado, persistem fatores de discriminação de gênero no emprego das mulheres e nas remunerações que estas percebem (OIT, 2000).

Em um mundo globalizado e em processo de acelerada inovação tecnológica, recai sobre o emprego grande parte dos ajustes, amplificados pela redução da capacidade para utilizar instrumentos monetários, cambiais e fiscais para absorver choques externos, reais ou financeiros, ou pelo uso de tais instrumentos em forma procíclica. Na medida em que existem altos graus de rigidez salarial (pelo menos nominalmente), os ajustes se materializam através do desemprego. As exigências da competitividade e das mudanças tecnológicas tornam necessária a introdução de uma maior mobilidade do trabalho entre distintos setores para adaptar-se às novas exigências produtivas e reduzir os custos dos choques externos.

A estabilidade trabalhista já não é uma característica dominante da organização do trabalho, e se ampliam as incertezas salariais (Rodrik, 2001c). Os seguros de desemprego e os programas especiais em matéria de ocupação e rendas —que pressupõem uma transferência líquida de recursos aos trabalhadores que perdem seus empregos, para compensar situações de crises gerais, em grupo ou individuais—, são os mecanismos mais conhecidos para proteger a renda do trabalho. Em alguns casos ajudam a nivelar o consumo ou simplesmente substituem mecanismos de auto-seguro.

Entretanto, apesar de sua importância para compensar os efeitos micro e macroeconômicos da instabilidade trabalhista, seu alcance é muito limitado na América Latina e no Caribe.¹⁶

Os seguros de desemprego dos países da região têm uma cobertura que varia entre 4% e 29% dos desempregados, e se financiam mediante contribuições de empregadores e empregados, mais as contribuições públicas para cobrir o déficit.¹⁷ A quantia, as condições e as fontes das transferências diferem consideravelmente, com distintos efeitos em termos de equidade e eficiência segundo sua estrutura financeira e de benefícios, mas, em geral, favorecem unicamente aos grupos de renda média e alta. O esquema de indenizações individuais por demissão ampara a um grupo pequeno, com uma cobertura de riscos reduzida. Habitualmente, estes sistemas enfrentam sérios desafios, já que seus benefícios parecem ser superiores à capacidade de financiamento fixada e somente atendem aos trabalhadores mais estáveis, embora dadas as suas limitadas vantagens, não desestimulam a procura de emprego.

Os programas especiais de criação emergencial de emprego e de capacitação se concentram nos grupos mais pobres, e constituem realmente programas de alívio da pobreza, além de combinar diversos objetivos (assim como fornecem apoio de renda, emprego e capacitação, também contribuem para a infra-estrutura e desenvolvimento regional). Suas populações beneficiárias são definidas em função de normas legais ou orientações programáticas (idade, nível de instrução, grau de pobreza, situação familiar, sexo, localização geográfica e setor econômico, ou uma combinação destas características). Em geral têm objetivos temporários estabelecidos, embora tendam a tornar-se permanentes, e se financiam com orçamentos públicos provenientes de impostos gerais ou de créditos, o que os torna muito dependentes da situação fiscal. Estes programas têm altos custos relacionados a elementos e serviços conexos (materiais e pessoal qualificado encarregado dos programas, remuneração da capacitação e outros), o que reduz a transferência real para a população beneficiária.

IV. A agenda social

1. A superação das lacunas educacionais

A superação do atraso e das lacunas educacionais na região exige a aplicação de três estratégias simultâneas: o reconhecimento do direito universal à educação, o fortalecimento da continuidade dos alunos no sistema, e a adequação institucional e pedagógica às mudanças culturais e tecnológicas. Com a finalidade de conciliar equidade com multiculturalismo e diferenciação de identidades, a educação deve conjugar sua vocação igualitária com a atenção às diferenças. A equidade exige a garantia de uma abrangência universal progressiva dentro do ciclo escolar, até chegar a universalização do ensino médio, e reduzir as lacunas com relação aos êxitos educativos segundo origem sócioeconômica e localização geográfica. Estes objetivos devem ser complementados com adaptações programáticas voltadas para grupos específicos, uma maior

¹⁶ Ferranti e outros (2000) avaliaram cinco programas que estão sendo executados no mesmo número de países da região que correspondem a distintas áreas: “Trabajar”, um programa de obras públicas na Argentina, que fornece rendas baixas e por poucos meses; “Probecat”, no México, para a capacitação de jovens pouco qualificados e não necessariamente desempregados; as indenizações obrigatórias por demissão sem justa causa no Peru; o seguro desemprego no Brasil, financiado mediante a contribuição compartilhada entre empregador e empregado, que fornece um pagamento parcial e decrescente do salário; e as contas individuais (“cesantías”) na Colômbia, financiadas com contribuições do empregador, e utilizadas no caso de perda ou mudança de emprego, e para gastos com educação ou moradia.

¹⁷ A contribuição do empregador, compartilhada ou não com o empregado, é a mais comum de todas as formas de financiamento. A Argentina, Barbados, Equador e Venezuela, assim como o Canadá, Holanda, Suécia, Grécia e Estados Unidos têm sistemas compartilhados por empregador e empregado. Em alguns países da Europa, como Bélgica, Dinamarca, Irlanda e Noruega, assim como outros da Europa central e oriental, a contribuição é paga pelo empregador e pelo trabalhador, mas o governo financia o déficit. Somente no Uruguai, assim como na Áustria, França, Alemanha, Espanha, Luxemburgo, Suíça e Reino Unido, o custo dos seguros de desemprego é compartilhado por trabalhador, empregador e governo.

pertinência curricular em função das realidades territoriais, e ações intensivas em casos de alta vulnerabilidade e precariedade social e econômica.

O desenvolvimento educativo na América Latina e no Caribe ainda se encontra em transição desde seus níveis básicos a outros mais complexos e, portanto, enfrenta e compartilha duas categorias de desafios, quais sejam, as tradicionais e básicas, e as novas, relacionadas com as novas tecnologias, a competitividade e a formação de cidadania. Durante a década passada, as reformas educacionais iniciaram mudanças profundas, com diversas ênfases, voltadas para a melhoria da qualidade dos processos de aprendizagem, o fomento da eficiência e a eficácia do uso de recursos, além de tornar mais equitativo o acesso à educação. Estas reformas incidiram em todos os âmbitos do sistema: os conteúdos e processos didáticos, o financiamento e os mecanismos de alocação de recursos, a distribuição de funções entre o Estado e agentes privados, assim como entre níveis estatais (descentralização), o controle da qualidade mediante revisão de práticas pedagógicas e avaliação de êxitos e, de uma forma mais incipiente, a adequação curricular às condições socioculturais dos educandos e aos requerimentos trabalhistas. Esta estrutura e os objetivos das reformas mantêm hoje sua relevância, e devem estar fundamentadas na consciência sobre o direito à educação.

Estes compromissos e avanços pressupõem esforços adicionais que requerem uma vontade política tanto dos governos quanto de muitos atores sociais, e um conjunto diversificado de políticas que cada país deve calibrar em função de seus próprios desafios e objetivos, sendo que um deles é o consenso com respeito aos recursos disponíveis —humanos, econômicos e tecnológicos— bem como as regras para sua alocação. Dentre os compromissos nacionais deve-se considerar o aumento do investimento público em educação até atingir, pelo menos, os padrões da OECD (5% do PIB), e a hierarquização das inovações educacionais de acordo com o objetivo de conseguir uma maior equidade, principalmente através de seu impacto sobre a comunidade (frequência efetiva nas aulas, progressão real no decorrer do processo e permanência no sistema) e sobre o aproveitamento dos alunos, em especial nos setores pobres e rurais (CEPAL, 2000a).

Os esforços deveriam estar voltados, em primeiro lugar, para o fortalecimento da continuidade educacional. A formação dos indivíduos para desempenharem seu papel enquanto cidadãos e trabalhadores —em um mundo cada vez mais aberto, interdependente e com predomínio de uma competitividade centrada no uso intensivo do conhecimento— exige que sejam reforçados distintas etapas do processo educacional, com especial ênfase sobre as fases em que a região apresenta importantes atrasos. Isto implica em uma ampliação da abrangência do ensino pré-escolar,¹⁸ que ainda é comparativamente reduzida, e em um aumento das taxas de finalização do ensino médio até universalizar 12 anos de educação básica. Nesta etapa do desenvolvimento educativo regional, as taxas de retorno e as possibilidades de inserção no mercado de trabalho melhoram radicalmente quando se completa o ensino médio, o que explica porque os últimos anos deste ciclo são cruciais para melhorar as condições gerais dos trabalhadores e alcançar efeitos virtuosos sobre a equidade e a mobilidade social no futuro. Para impulsionar metas ambiciosas e necessárias de abrangência também é preciso realizar programas intersetoriais (integrals), que tenham uma ampla incidência em aumentar a capacidade dos pobres para aceder à educação formal. Também é preciso mobilizar e aumentar o poder (*empowerment*) da comunidade para convertê-la em ator do processo de ampliação e melhoramento do sistema educacional.

Com o objetivo de melhorar a qualidade e os êxitos educativos, assim como diminuir as lacunas, deve-se avançar em matéria de pertinência curricular —adequar conteúdos, práticas e instituições educativas às especificidades sociais, culturais, lingüísticas, territoriais— e utilizar

¹⁸ A importância da educação pré-escolar é cada vez mais reconhecida devido ao fato de que a estimulação precoce se torna crucial para atingir maiores êxitos educativos em ciclos posteriores, e também no sentido de que a socialização dentro dos centros educacionais complementa, e muitas vezes compensa, a precária socialização dentro dos lares. Durante a década passada a abrangência neste nível chegou a 40% do coorte de 3 a 6 anos de idade, o que ainda é muito baixo; além disso, o acesso de crianças de famílias de baixa renda ao ensino pré-escolar é precário. Por último, em muitos casos a frequência se limita a um ano.

maciçamente recursos tecnológicos de informação e comunicação que permitam potencializar o aprendizado e socializar ferramentas básicas da sociedade do conhecimento. Melhorar a qualidade de vida exige oferecer conhecimentos com efeitos sinérgicos sobre temas como saúde, cidadania e ferramentas econômicas básicas (educação sexual, auto-cuidado, contabilidade e conhecimentos produtivos de uso familiar, manuseio de tecnologias básicas). Desta forma, os esforços para elevar a qualidade da educação demandam novos investimentos e transformações institucionais (UNESCO, 2000a): bibliotecas escolares com materiais e livros suficientes; docentes com formação acima do ensino médio, remuneração adequada, e dedicados a somente uma escola; avaliação do desempenho dos educandos como prática formal; agrupamento dos alunos sem critérios homogêneos e um ambiente em classe que propicie o respeito e a convivência entre todos; a participação dos pais nas atividades da comunidade escolar; e a realização de esforços especiais dedicados a grupos e zonas com lacunas educativas consideráveis.

As rápidas mudanças culturais e tecnológicas impostas pela sociedade da informação levam e obrigam a efetuar modificações igualmente ágeis e radicais na transmissão de conhecimentos. Por isso, além dos conteúdos curriculares, é necessário criar uma disposição geral para as mudanças nas formas de aprender, comunicar-se e produzir.¹⁹ As transformações culturais e a consciência cada vez maior com respeito à diversidade e os direitos culturais, fazem com que a educação deva dar especial importância ao reconhecimento de, e respeito, a grupos e cosmovisões distintas, seja através de origem étnica, gênero ou de origem sociocultural,²⁰ como prática cotidiana que promova o sentido de dignidade dos indivíduos. Isso incute segurança em si mesmo e nos outros, o que por sua vez gera credibilidade aos compromissos entre distintas partes e propicia a valorização das capacidades de uns e outros, assim como a confiança no futuro. Neste sentido, constitui um importante capital social para a convivência política e para que distintos atores participem ativamente em projetos coletivos.

A inclusão social hoje passa necessariamente pelo acesso ao conhecimento, a participação em redes e o uso de tecnologias atualizadas de informação e comunicação, que devem ser difundidos desde o sistema de educação formal. A equidade e a qualidade educativas também são metas relacionadas com a globalização comunicacional e informativa e o novo padrão produtivo. A circulação cada vez mais veloz do saber e dos novos conhecimentos, assim como sua apropriação, ressaltam a necessidade de mudanças nos conteúdos, práticas e infra-estrutura educativas. Isto requer avançar de maneira sustentada e acelerada para novas formas de aprender e também de incorporar novos suportes técnicos de aprendizagem, fortemente ligados aos meios de comunicação e informação, tanto audiovisuais unidirecionais (televisão, vídeo, rádio) como interativos (programas de computação, teleconferências e internet). O maior aproveitamento da indústria cultural baseada em meios audiovisuais para difundir conteúdos educativos permite harmonizar a lógica do consumo cultural de mídia com a da aprendizagem na escola, já que ambas se alimentam mutuamente.²¹ Nas escolas de zonas pobres e rurais é indispensável que os educandos possam familiarizar-se com meios interativos, aos quais não têm acesso em seus lares, nem o terão no curto prazo. A escola constitui, assim, o espaço mais propício para garantir, distribuir e democratizar o contato com os novos meios e consumos interativos e sua utilização.²² Além disso, o uso dos novos

¹⁹ “O futuro profissional é tão imprevisível, e implicará em lacunas tão grandes em relação ao que aprendeu a maioria daqueles que hoje freqüentam a escola, que devemos, antes de mais nada, solicitar à escola que os prepare para aprender a mudar, mais do que simplesmente formá-los em competências específicas que provavelmente estarão obsoletas ou serão inúteis para a maior parte deles no curto prazo” (Touraine, 1997, p. 326)

²⁰ Cubides (1998) e Hopenhayn e Ottone (2000)

²¹ A capacidade de atenção, motivação e absorção dos educandos aumenta quando se utilizam apoios audiovisuais e logo se trabalha em uma estrutura mais horizontal e conversacional, a partir de tal base. A medida em que se incorporam estes meios, e a reflexão crítica sobre os mesmos, a escola poderá ir superando a oposição entre aprendizagem escolar e consumo de mídia ao estimular um uso mais seletivo e reflexivo do consumo cultural.

²² Este equipamento não implica necessariamente altos custos, tanto pelo valor decrescente dos computadores e das conexões à rede, quanto pela possibilidade de conseguir contribuições de empresas privadas, fundações e a cooperação internacional, ao que se agrega o aproveitamento de economias de escala em telecomunicações. Os custos de manutenção e atualização dos equipamentos podem ser os mais onerosos. Programas como a *Red Enlaces* no Chile, o Programa Nacional de Informática na Educação no Brasil, o Programa

meios deve favorecer o desenho e o emprego de portais (conteúdos educativos), a capacitação dos agentes educativos (alunos, professores, direção e famílias) e a expansão progressiva da conectividade no sistema escolar.²³

Entretanto, em conformidade com a incorporação destes novos suportes, é ainda mais necessário desenvolver as funções cognitivas superiores, orientando a aprendizagem até a identificação e solução de problemas, a reflexividade, a criatividade, a compreensão profunda, a seleção de informação, a discriminação entre o relevante e o irrelevante, e a capacidade de planejar e pesquisar (Gardner, 1999). Estas funções são indispensáveis em um meio saturado de informação, como o dos meios audiovisuais e interativos.

Mesmo com os insuficientes êxitos alcançados no ensino fundamental, a superação de atrasos e de lacunas neste nível permitem vislumbrar desafios semelhantes para a educação acima do ciclo médio, técnico e universitário. Neste caso, os desafios propostos são diversos: tornar mais eqüitativo o acesso, que constitui um forte fator de diferenciação social, ampliar a oferta de alternativas vocacionais, técnicas e profissionais nos anos superiores do ensino médio, com uma adequada regulamentação dos padrões de qualidade,²⁴ e vincular de maneira mais estreita o ensino técnico e universitário com as necessidades do trabalho e a competitividade, aproximando a universidade do mundo da empresa e da gestão pública.

São conhecidas as ainda numerosas prioridades do gasto público, mas não se pode renunciar ao financiamento público de universidades, o que significa que esta deve ser complementada com distintas formas de contribuição de usuários e promotores, ao mesmo tempo em que torna mais eficiente a gestão universitária de financiamento e uso de recursos mediante boas combinações entre o público e o privado. O respaldo público ao desenvolvimento de universidades privadas é crucial por diversas razões: permite atrair mais recursos privados para o ensino superior; a diversidade da oferta garante a multiplicidade de enfoques, e a competição sadia regulamentada permite elevar a qualidade. Além disso, para aumentar substancialmente as atividades de pesquisa e desenvolvimento com vistas a reduzir o atraso tecnológico frente ao mundo industrializado, o sistema universitário deve operar como uma rede, ou como o centro da rede, constituindo-se assim em um dos eixos dos sistemas de inovação (ver o capítulo 7).

2. Os principais desafios em matéria de emprego

O desafio do desenvolvimento econômico e social quando a região está se inserindo no processo de globalização implica em aumentar a produtividade e a competitividade internacional, assim como a renda das empresas e trabalhadores, ao mesmo tempo em que são implantados sistemas de segurança no trabalho e proteção social para os trabalhadores e suas famílias. Isto cria desafios referentes tanto à regulamentação e à elaboração de políticas de emprego e salários, quanto

de Informática Educativa do Ministério de Educação Pública e a Fundação Omar Dengo na Costa Rica e a Rede Escolar de Informática Educativa e EDUSAT no México, mostram que é possível impulsionar aceleradamente a difusão do acesso a habilidades informáticas nas escolas (CEPAL, 2000a, cap. 3). Nos Estados Unidos, entre 1994 e 2000 a proporção de escolas e classes conectadas à rede passou de 14% e 3%, respectivamente, para quase 100% das primeiras e dois terços das segundas, incluindo quase 95% das escolas mais pobres (W.J. Clinton, 2001)

²³ Na Argentina se colocou em andamento o programa Educ.ar no ano 2000 com a finalidade de fornecer a todo o sistema educativo o acesso à Internet e aos avanços tecnológicos mais recentes. Tal programa contou com o financiamento inicial da Fundação Martín Varsavsky e posteriormente com contribuições de diversas firmas, instituições e equipes profissionais. Logo se consolidou como empresa e expandiu seu patrimônio inicial. O projeto tem três pilares básicos: um portal de conteúdos educativos, um plano de capacitação docente e um plano de conectividade. Através do portal se entrega conteúdos até agora restritos a esferas privilegiadas, desagregados por idade dos destinatários, e para alunos, docentes e famílias. O Governo Nacional orienta e financia um programa de capacitação para os docentes em todo o país. Para o plano de conectividade, o Estado oferecerá as ferramentas (computadores e conexão à Internet); na primeira etapa se conectará escolas de ensino médio, o que quadruplicará o número atual de pessoas com acesso à Internet no país, e depois as escolas de ensino fundamental. O financiamento inclui empréstimos de organismos internacionais, orçamento nacional, de províncias e localidades, rendas geradas a partir do próprio Educ.ar, patrocínio de empresas e doações (<http://www.educ.ar/educar/home/elproyecto.jsp>).

²⁴ Corresponde à parte pública preservar a qualidade, com os mesmos critérios e sistemas de avaliação, nas universidades privadas e estatais (padrões de programas, qualidade dos docentes, pesquisa, infra-estrutura de acesso a conhecimentos, e gestão administrativa e financeira).

às novas relações trabalhistas que surgem a partir da globalização, evitando desta forma, a precarização trabalhista. Também é necessário apoiar a empregabilidade, a adaptabilidade e a proteção dos trabalhadores frente a uma maior mobilidade ocupacional, e adaptar os conteúdos da Administração do Trabalho.²⁵

A globalização não garantiu a distribuição equitativa dos benefícios econômicos da liberalização do comércio e da mobilidade de capitais. Por isso, o primeiro desafio consiste em assentar as bases para que esta liberalização venha acompanhada de progresso social e de uma diminuição das desigualdades. Nos acordos internacionais pertinentes foram estabelecidas definições precisas dos direitos fundamentais do trabalho, incorporados por sua vez aos convênios fundamentais da OIT, que compreendem a liberdade de associação e de negociação coletiva, a proibição de trabalho escravo e forçado, a erradicação progressiva do trabalho infantil e a não discriminação. Na *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* (Conferência Internacional do Trabalho, 1998), é reafirmado o compromisso dos países, empresários e sindicatos de sustentar os valores e princípios contidos nos convênios e de cumpri-los, com o espírito de realização progressiva e definida.

A criação de emprego, enquanto objetivo econômico e social, tem que adquirir uma alta prioridade na formulação e aplicação de políticas públicas, dadas as suas repercussões em termos de coesão e proteção social. As políticas econômicas deverão ser avaliadas, portanto, em função de sua contribuição para a criação de emprego. Por sua vez, a experiência dos últimos anos, em suas dimensões tanto setoriais como empresariais, confirma a necessidade de expandir vigorosamente o apoio às pequenas, médias e microempresas, que geram a maior parte de empregos da região, e de melhorar igualmente a qualidade do emprego que já existe nelas. Este objetivo implica a elaboração de políticas apropriadas, tanto macroeconômicas como de crédito, o investimento público em transferência de tecnologia e capacitação empresarial e tecnológica, e o fomento de conglomerados produtivos e de encadeamentos entre grandes e pequenas empresas.

A integração à economia mundial reduziu consideravelmente a capacidade de cada país para introduzir políticas econômicas (monetárias e fiscais) de forma autônoma com a finalidade de atuar sobre o emprego e os salários, sem que isso afete a competitividade e a criação de emprego no longo prazo. Por isso, a criação de novos postos de trabalho só é sustentável quando as atividades econômicas são competitivas no longo prazo, o que implica elevar a produtividade e reduzir os custos de produção; entretanto, para que o esforço recaia exclusivamente sobre os custos trabalhistas, estes avanços devem ser baseados em aumentos de produtividade mediante investimento em recursos humanos e desenvolvimento tecnológico.

Para alinhar os custos nacionais com o comportamento da produtividade e melhorar a competitividade internacional, a região procurou reduzir os custos trabalhistas de contratação, demissão e outros encargos não salariais,²⁶ adotando modalidades flexíveis de contratação. Embora os custos trabalhistas contem, não cabe atribuir as dificuldades de competir ao fato de estes serem elevados ou a rigidez dos contratos de trabalho, já que na América Latina e no Caribe estes custos são muito inferiores aos registrados em países desenvolvidos.²⁷ Por isso, embora reconhecendo as possibilidades de transformar o regime de seguridade social e reduzir o custo de contratação de trabalhadores não qualificados, o esforço não deve ser centrado de forma exclusiva, nem principalmente, na diminuição dos custos trabalhistas, mas sim na produtividade. Além disso, nas negociações coletivas deve ser introduzido o tema dos aumentos de salário de acordo com as

²⁵ Para uma revisão mais detalhada dos temas tratados nesta seção, ver Tokman y Martínez (1999) e Tokman (2001).

²⁶ Tais como contribuições para a seguridade social, impostos na fonte para financiamento de moradia, educação e capacitação e proteção infantil.

²⁷ Em média, o salário mínimo na América Latina é inferior ao de 17 anos atrás; os salários industriais estão praticamente no mesmo nível registrado em 1980. Em 1997, o salário por hora na indústria manufatureira era de menos de 1.5 dólares na Colômbia, México e Peru, 2.5 dólares no Chile, 3 dólares no Brasil e pouco mais de 4 na Argentina, comparados com quase 7 dólares na Coreia, 13 nos Estados Unidos e 15 na Alemanha. Estas quantias são menores ainda no caso dos assalariados sem contrato ou com contrato temporário. Ver Tokman e Martínez (1999).

variações de produtividade, o que pressupõe vincular parcialmente as remunerações aos resultados, mediante participação dos trabalhadores nos lucros das empresas.

No novo cenário, a carreira ocupacional centrada em um emprego "vitalício" foi substituída por uma trajetória com freqüentes mudanças de emprego, de empresa e de exigências de qualificação, o que implica em custos muito altos para os trabalhadores afetados por esta transformação. Para muitos, a reconversão leva ao desemprego (de duração crescente em muitos países e com importantes perdas de renda, proteção e capacidades produtivas para quem não consegue ser recontratado). Uma vez que a reconversão se torna em grande parte inevitável para que a economia se insira dinamicamente na nova economia internacional, é necessário que os trabalhadores não se vejam afetados de forma radical pela crescente mobilidade, e que tenham a capacidade e oportunidade de se adaptarem às novas condições e ocupações, assim como acesso à proteção social durante o desemprego. Isto requer, por um lado, o fortalecimento da empregabilidade dos trabalhadores mediante a modernização de sistemas de capacitação e formação, e por outro lado, a garantia de manutenção da proteção social (ver as seções seguintes). Esta perspectiva ressalta inclusive a necessidade de ampliar a cobertura dos sistemas de proteção de forma a acolher amplos grupos de trabalhadores não incorporados (informais e desempregados).

Finalmente, a crescente integração à economia mundial torna necessárias a revisão e a adaptação dos conteúdos da Administração do Trabalho, para harmonizá-los com a legislação trabalhista (migrações, certificados de competência e seguridade social), e adequar a gestão pública a uma política trabalhista mais baseada na auto-regulação dos atores sociais e menos na supervisão estatal, que deve assumir um papel mais didático. Tal política deve ultrapassar o âmbito das empresas e setores econômicos e alcançar níveis nacionais e, inclusive a esfera das relações salariais ou trabalhistas (Diálogo Social). Esta modernização deve ser acompanhada de um reposicionamento político e administrativo dos ministérios, com a participação no gabinete econômico e no conjunto da ação governamental; inclusive, em muitos casos, será necessário reapropriar-se da política trabalhista e legitimar a capacidade de interlocução com os setores sindicais.

3. Educação, capacitação e emprego (empregabilidade)

A qualificação para o trabalho deve adquirir agora um novo enfoque que lhe confira uma maior continuidade e, possivelmente, uma estrutura institucional diferente. Cada vez são mais altos os requerimentos educativos para o trabalho, e o nível médio de instrução dos trabalhadores da América Latina e do Caribe atinge somente sete anos. Por isso, para que os futuros trabalhadores sejam mais capazes de elevar a produtividade e assumir o mundo das novas tecnologias, é urgente que se aumente sua preparação (anos de estudo). Este esforço compreende, obviamente, as mudanças necessárias no perfil educativo dos graduados (qualidade).

Progressivamente, as novas tecnologias e processos de trabalho demandam mais criatividade, iniciativa e versatilidade, e menos especialização. Daí a necessidade de desenvolver competências básicas, mais que habilidades específicas, para dotar o trabalhador de uma base de conhecimentos que lhe permita uma melhor adaptação a novos empregos. Estas considerações concernem tanto ao ensino fundamental quanto ao ensino posterior ao médio e aos sistemas de formação profissional, já que implicam em uma vinculação dos conteúdos básicos da educação formal com as demandas de qualificação que surgem do mercado de trabalho, além de uma melhoria da qualidade do ensino fundamental, onde se desenvolvem as capacidades básicas.

É necessário reduzir a brecha internacional em matéria de aprendizagem, êxitos e alternativas de formação técnica, para reduzir os diferenciais de produtividade. A experiência dos países desenvolvidos indica que a maior e melhor oferta de educação técnica-profissionalizante nos ciclos médio e superior tem efeitos muito positivos sobre a inserção no mercado de trabalho e permite elevar a produtividade geral. Tanto para ampliar a abrangência do ensino técnico-profissionalizante na América Latina e no Caribe, quanto para melhorar sua pertinência com respeito as oscilantes

exigências do mercado de trabalho, é necessário conseguir a participação do mundo empresarial (programas curriculares, estágios, pesquisas longitudinais e transversais), que potencializa a apropriação tecnológica no trabalho além de ser um campo idôneo de difusão das novas tecnologias.

4. Sistemas de proteção social

A persistência da magnitude da pobreza e das desigualdades na América Latina e no Caribe exige uma reorientação política de estruturas institucionais e compromissos coletivos. A proteção social na região continua padecendo de deficiências importantes em suas abrangências tradicionais e também ante os novos riscos que surgem da globalização, como uma maior mobilidade e instabilidade no trabalho. A desigualdade de rendas predominante na região, o nível de desemprego e a alta incidência da pobreza são situações que reclamam novos programas de proteção, tão urgentes como os programas tradicionais de saúde, educação, velhice, invalidez, moradia e proteção infantil.

Além das mudanças originadas nos mercados de trabalho, na região também estão sendo produzidas transformações estruturais, que impõem novas cargas às necessidades de financiamento e amparo da proteção social, e que possivelmente vão gerar aumentos significativos e modificações da demanda de serviços sociais. Trata-se, em particular, do envelhecimento da população, as mudanças epidemiológicas e o tamanho cada vez menor dos lares. O desenvolvimento ótimo da proteção social deve ser guiado pelos princípios da universalidade, solidariedade, eficiência e integralidade. Esta orientação garante o progresso em matéria de cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos internacionalmente e, portanto, o fortalecimento da cidadania (CEPAL, 2000a, vol.2).

Em primeiro lugar, as mudanças devem possibilitar avanços significativos voltados para a universalização da proteção social e, ao mesmo tempo, devem diminuir as marcantes desigualdades quanto ao acesso e à qualidade dos serviços oferecidos. Isto deve ser acompanhado de uma melhora da eficácia e eficiência social dos recursos, mediante mudanças em sua gestão e alocação, bem como de um fortalecimento dos mecanismos de financiamento por meio de uma adequada combinação de recursos públicos e de seguros sociais, e de recursos privados com contribuições obrigatórias. Diante do tipo e da magnitude da pobreza e dos riscos presentes na região, os sistemas de proteção devem combinar o agrupamento e a diversificação dos riscos. As políticas focalizadas estritamente nos setores mais pobres da população não são suficientes, nem permitem uma diferenciação adequada e estável de riscos.

A solidariedade, baseada em contribuições obrigatórias e transferências públicas a esquemas de seguro universal, permite estabelecer subsídios cruzados entre níveis de renda e grupos de risco. O financiamento público para custear a proteção de quem carece de capacidade para fazê-lo, garante a solidariedade e fortalece, ao mesmo tempo, a solidez financeira dos sistemas de poupança e seguro. Para superar a atual segmentação populacional entre diferentes subsistemas de proteção social é necessário integrar as funções de seguro com as de redistribuição e de solidariedade, o que pressupõe propiciar a criação de sistemas de seguro obrigatório com alta aglutinação de riscos, o que diminui a pressão fiscal e aprofunda a equidade.

A globalização contemporânea intensificou a mobilidade dos consumidores e os fatores de produção, e conduz a novas configurações entre a economia pública e a privada. Durante os anos 1990, na maioria das reformas aumentou a participação do setor privado no fornecimento e no financiamento dos serviços; tal fato tendeu a privilegiar a função de seguro sobre a de redistribuição, fazendo recair a responsabilidade redistributiva e solidária sobre os impostos gerais. Embora este seguro permita, em princípio, um equilíbrio atuarial mais preciso e um melhor ajuste intertemporal, não garante a universalização e a inclusão social quando o subconsumo e a

desigualdade de seguros afetam a amplos setores sociais, e não apenas aos pobres.²⁸ A função pública na esfera da proteção inclui, além de proteger a solidariedade, regular a seleção de riscos nos seguros e prevenir os altos custos de transação.

Naturalmente, a quantidade e a qualidade da proteção social estão sujeitas ao nível de desenvolvimento econômico que as possibilita, assim como também aos pactos fiscais vigentes, que encarnam os acordos políticos e sociais com respeito ao nível de bem-estar que se garante aos cidadãos (CEPAL, 1998c e 2000a). O aumento necessário do gasto social deve se dar no contexto de posições fiscais sustentáveis no tempo, ao mesmo tempo em que fortalece o equilíbrio atuarial dos sistemas de proteção social. Para estabelecer o financiamento apropriado devem ser definidos a amplitude e os níveis de proteção que se deseja oferecer, tendo como margem a capacidade fiscal estrutural dos países. Esta perspectiva não é estática: o pacto fiscal, que tem por objetivo a proteção dos direitos, deve incorporar regras de progressividade, tais como uma contribuição pública marginal crescente para a proteção social e o alívio da pobreza, de acordo com a expansão econômica. Também neste caso deve-se evitar que os programas de proteção social sejam vulneráveis; por isso, é indispensável conceber seu desenvolvimento, financiamento e operação dentro de uma estrutura de políticas anticíclicas, que realmente tenham a capacidade de mitigação quando se apresentem situações de vulnerabilidade e empobrecimento.

Finalmente, construir uma proteção social inclusiva²⁹ requer que se dê especial importância à valorização dada pelos grupos destinatários à resposta do Estado à sua responsabilidade de garantir um bom nível de vida e o bem-estar social. Eles valorizam mais aqueles programas que lhes garantem mínimos de subsistência para o grupo familiar (subsídios, microcréditos, nutrição e acesso gratuito a serviços de saúde e educação), e dão menos valor aos subsídios para alimentos e aos programas emergenciais de emprego e capacitação, seguros de desemprego e transferências em espécie e monetárias (Repetto e Sanguinetti, 2001). Neste sentido faz-se mister impulsionar serviços de informação intensivos e permanentes que viabilizem conhecer as possibilidades de proteção e os mecanismos de acesso à elas.

5. Proteção social e emprego

Na medida em que o acesso à proteção social é altamente determinado pela inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, as mudanças ocorridas neste último repercutem na demanda de serviços sociais e em suas fontes de financiamento. Assim, a alta incidência da informalidade (dos novos postos de trabalho criados nas zonas urbanas dos países da região na última década, 70% é informal) e o desemprego impõem limites, nos esquemas atuais, à universalização da proteção social e à capacidade de basear seu financiamento nas contribuições salariais.

Aumentar a proteção social conforme as estruturas dos mercados de trabalho exige desenvolver dois âmbitos relacionados, mas diferentes: diante da alta precariedade do emprego, seria necessário estender os principais sistemas de proteção (os destinados a tornar efetivos os DESC), para que o acesso a eles seja determinado pela cidadania e não exclusivamente pela vinculação trabalhista formal; o segundo seria atender aos riscos associados ao emprego e à renda. Os sistemas vigentes de seguridade social devem se adaptar para manter as proteções diante das mudanças mais frequentes de ocupação, de modo que os trabalhadores não se vejam afetados pela

²⁸ Esta crítica faz alusão ao paradigma de administração do risco social ou “*social risk management*”, cujas propostas fundamentais se apresentam em Banco Mundial (2001d e 2001e), e Ferranti e outros (2000). Em Sojo (2001) pode-se encontrar uma síntese crítica. Além disso, ao abordar os riscos mediante seguros são impostas restrições à universalização, por três razões: os mercados de seguros não estão adequadamente desenvolvidos; a necessidade de proteção da população não se traduz em demanda efetiva de seguros quando as remunerações são desiguais, baixas, instáveis e incertas; e, em geral, os seguros podem ser obrigatórios e possíveis quando o assalariado tem um emprego permanente e de tempo integral.

²⁹ A coesão e a integração social implícita na proteção deixaram de ser temas que repercutem unicamente no plano local ou nacional para adquirir o caráter de bens públicos globais. A proteção social deve ser parte da estratégia de legitimidade global alternativa, oposta à violência, ao desespero e ao fanatismo com que se justifica o horror; é indispensável encarar as profundas desigualdades sociais para ampliar a certeza em um mundo mais pacífico e previsível (Kaldor, 2001; Savater, 2001).

perda drástica de benefícios e haja mais incentivos para a transformação produtiva. Por isso, as reformas dos sistemas de proteção social em geral, e de seguridade social em particular,³⁰ têm que introduzir mecanismos que garantam a proteção em um espaço de maior mobilidade trabalhista. Se os sistemas de proteção social apoiam a mobilidade trabalhista, contribuirão até certo ponto para melhorar a capacidade do mercado de trabalho de responder a choques externos. Isso requer estabelecer a transferibilidade dos benefícios da seguridade social, em particular os referentes à saúde, pensões e desemprego, e também garantir o acesso permanente a uma rede de proteção básica (saúde, educação e alimentação), independente do tipo de vinculação trabalhista dos beneficiários.

Por outro lado, o mais elevado risco social e econômico gerado pela maior volatilidade da renda deve ser enfrentado com mecanismos de proteção social que estabilizam o nível de renda individual e nacional, o que implica em destinar uma proporção importante do gasto público como seguro social diante de choques externos. Nestes casos deve-se reconhecer a precariedade dos recursos frente às demandas impostas por um programa de seguro de desemprego, com cobertura ampla. Talvez o caminho mais razoável nos próximos anos seja gerar instrumentos de poupança individual forçosa, em geral financiada com contribuições do empregador e do empregado, ao mesmo tempo em que são introduzidos mecanismos parciais de solidariedade.³¹

Dada a existência de grupos de trabalhadores não protegidos por estes sistemas, ao ocorrer uma crise evidente (nacional, setorial ou local), os programas especiais de emprego devem ser desenvolvidos, mesmo que não seja como esquema universal. Estes programas têm que contar com uma estrutura institucional permanente e flexível, que permita colocá-los em andamento oportunamente em conjunturas críticas.

6. Agenda social para a integração e a cooperação regional

Os maiores desafios do desenvolvimento humano e social devem ser assumidos por cada nação. Entretanto, dentro da perspectiva de uma globalização econômica, social e cultural cada vez mais intensa, é importante e decisivo projetar uma agenda regional e mundial em matéria de educação, emprego e proteção social.

A relativa unidade idiomática da América Latina, por um lado, e do Caribe de língua inglesa, por outro, propiciam a criação ou o reforço de iniciativas educacionais de integração regional. Mediante reuniões de governos, especialistas, acadêmicos e organizações, bem como através do uso da comunicação eletrônica em rede, é perfeitamente possível um intercâmbio de informações sobre as boas práticas, resultados e debilidades das reformas, experiências positivas e inovadoras para o aproveitamento de recursos escassos, novas modalidades pedagógicas e programas de informatização escolar. Quanto mais se compartilha informações, mais se pode nutrir a política educacional; socializar a experiência e a imaginação criativa é o primeiro passo para integrar regionalmente os avanços na educação.

A integração curricular é outro aspecto que deve ser impulsionado. É factível, por exemplo, compartilhar o aproveitamento de avanços em conteúdos educativos, programas de computação, portais e livros texto,³² comparar e homogeneizar a avaliação de êxitos educativos, fixar padrões segundo níveis e critérios comuns à profissionalização e atualização de docentes. Tudo isso fortalece os sistemas nacionais de educação e permite avançar no sentido da instauração de sistemas de credenciamento regional, o reconhecimento internacional da qualificação de instituições

³⁰ Sobre a evolução, progressos e limitações das reformas dos sistemas de seguridade social na região, ver CEPAL, (1998e e 2000a.).

³¹ Os sistemas vigentes no Brasil, Colômbia e Peru e os propostos na Argentina e Chile, procuram substituir a indenização por demissão com fundos individuais; estes se constituem através de contribuições de empregadores e empregados, podem ser retirados em caso de demissão ou renúncia, e permitem manter a proteção durante o período de reinserção, sem perda do que já foi adquirido.

³² As economias de escala e de rede tornam muito mais viável e muito mais rentável a produção destes materiais se eles forem elaborados no nível regional em vez de nacional, o que torna conveniente explorar alianças e ações conjuntas entre países e organizações da região.

educativas, e a concretização de acordos reguladores sub-regionais ou regionais que gerem maior fluidez à homologação de títulos.

Em um terreno distinto, também é importante educar com vistas à integração regional. Isto implica criar uma maior consciência de que não se pertence somente a uma nação, mas também a uma região ampla onde se divide idiomas, culturas, histórias e possíveis destinos. O ensino fundamental, neste sentido, é o espaço privilegiado para incutir um sentido mais profundo de identidade regional e erradicar percepções xenofóbicas.³³ Dada a abrangência educativa, as escolas constituem um lugar onde se transmitem valores à comunidade de forma sólida e sistemática.

Em matéria de emprego, dois princípios têm guiado a ação internacional a partir da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), e devem continuar a orientá-la: impedir que a expansão do comércio mundial conduza à violação dos direitos fundamentais dos trabalhadores, e evitar o nivelamento por baixo dos salários e das condições de trabalho entre países com distintos níveis de desenvolvimento. A ação internacional tem que continuar sendo baseada no estímulo e na avaliação dos progressos quanto à aplicação dos princípios básicos e o respeito dos direitos trabalhistas consagrados nos acordos acima mencionados —como tem feito a OIT, de acordo com os mandatos recebidos. Naturalmente, formam parte desta agenda os esforços regionais conjuntos em projetos produtivos, de formação profissional e sobre migração no mercado de trabalho.

A internacionalização exige avanços rápidos voltados para a convergência regional dos sistemas de proteção social. A globalização tem impulsionado uma maior mobilidade trabalhista, dos fatores produtivos e dos consumidores, mas este processo tem gerado oportunidades apenas para uma parte reduzida dos trabalhadores altamente qualificados, enquanto se mantém fortes restrições à livre mobilidade daqueles com pouca qualificação; os sistemas vigentes de proteção social e de reconhecimento de qualificações tampouco favorecem sua mobilidade. A proteção dos imigrantes requer que se impulsione a coordenação internacional para enfrentar a discriminação e garantir a transferência de qualificações e de direitos de proteção social.³⁴ Os acordos de integração nos quais se contempla a mobilidade internacional dos trabalhadores tornam necessária a harmonização das políticas de seguridade social com base em três princípios fundamentais: igualdade de tratamento entre cidadãos nacionais e não nacionais em matéria de seguridade social; continuidade das proteções (quer dizer, que seja possível transferir os benefícios acumulados e continuar pagando as contribuições); e determinação formal da legislação sobre seguridade social aplicável. Isso deverá levar, no médio prazo, a uma maior harmonização dos sistemas nacionais de proteção social, ao menos em escala regional e sub-regional, para implantar a transferibilidade internacional dos benefícios de proteção social, bem como das credenciais acadêmicas e trabalhistas. Isso significa que os trabalhadores poderiam cotizar em um país e demandar serviços em outro, bem como acumular benefícios em diferentes países.

A transformação dos sistemas de seguridade social em esquemas de contribuições individuais (nominativas com títulos) e benefícios variáveis pode facilitar a transferibilidade das contribuições e dos benefícios, bem como a evolução no sentido de seguros universais.³⁵ Uma das obrigações é, então, avançar em busca do estabelecimento de normas mínimas e estruturas comuns, assim como

³³ Neste sentido, é preciso revisar os conteúdos do ensino e suas possíveis conotações, sobretudo no que diz respeito a referências históricas, geográficas ou políticas a outras nações e culturas que existem na região e cujas populações se deslocam entre fronteiras. Lamentavelmente, parte da história que se ensina está povoada de triunfos militares frente a países vizinhos, e é muito escasso o que se diz sobre a cooperação entre países, a contribuição de cidadãos estrangeiros à riqueza cultural nacional ou à integração regional.

³⁴ Nesta área, é necessário levar em conta os problemas específicos enfrentados pelos imigrantes ilegais. Estes constituem um contingente importante dos excluídos, seja porque se inserem no mercado de trabalho de maneira precária e sem proteção, seja porque não têm acesso garantido ao mínimo de serviços sociais fornecidos pelo Estado a todos os cidadãos; além disso, via de regra, paga-lhes salários inferiores aos habituais. O primeiro passo para garantir sua inclusão social e trabalhista é, portanto, a regularização de sua situação migratória. Os temas referentes à imigração são analisados com detalhe no capítulo 8 deste documento.

³⁵ Isto é particularmente válido no caso das pensões com sistemas de capitalização individual, que fornecem instrumentos para possibilitar a transferibilidade das contribuições e dos benefícios.

da unificação das estruturas de custos dos benefícios. Em todo caso, os sistemas de seguros individuais impõem restrições financeiras, de segmentação do risco e das coberturas, que dificultam a transferibilidade nacional e internacional dos benefícios.

Também, dentro de um contexto de integração mais profunda com a economia mundial, os países da região estarão sujeitos a maiores demandas de gasto social para atenuar os aumentos dos riscos econômicos e sociais que tal integração origina. Diante das restrições financeiras nacionais, que limitam a capacidade para expandir o gasto social, torna-se conveniente explorar a possibilidade de constituir fundos sociais internacionais, regionais ou sub-regionais, que apoiem os esforços dos países (ver capítulo 4).



Capítulo 11

Os efeitos da globalização nas economias do Caribe pertencentes à CARICOM

O processo de globalização dos últimos anos apresenta importantes desafios às pequenas economias em desenvolvimento como as do Caribe, que já devem enfrentar uma série de problemas em sua busca do desenvolvimento sustentável. No âmbito do comércio, a globalização se traduziu para os países caribenhos em uma maior liberalização e adoção de políticas de abertura do mercado, sobretudo em fins dos anos 1980 e na década de 1990. Ante a mudança de paradigma nas políticas mundiais, estes países responderam com um conjunto de políticas destinadas a limitar o papel do Estado na economia e a recuperar o dinamismo dos sistemas produtivos estagnados, que se reorientaram aos mercados de exportação. Com a aplicação das reformas comerciais, a integração regional adquiriu novo impulso.

A redução das barreiras comerciais e a crescente abertura destas economias não se refletiram em um aumento significativo do comércio intra-regional nem lhes ajudou a conseguir uma maior participação no mercado extra-regional de exportações, o que limitou suas possibilidades de desenvolvimento. Nas economias caribenhas não ocorre uma complementação de produtos comercializáveis que permita impulsionar o comércio intra-regional, e a composição das exportações não mudou de maneira significativa. De fato, os países do Caribe dependem do tratamento preferencial outorgado a certos mercados pelos países desenvolvidos. Além disso, as diferenças de

renda *per capita* e nível de desenvolvimento entre as economias da sub-região dificultam a adoção de acordos de integração mais profundos.

A globalização tem estimulado e deixado em evidência um processo de mudança setorial na composição do produto que favorece o setor de serviços em detrimento do agrícola e do manufatureiro. Este processo acentua as diferenças entre as economias do Caribe, porque dá origem a um duplo padrão de especialização, segundo o qual os países se dividem entre os que se concentram nos serviços e os produtores de bens, além de manifestar a dependência e a vulnerabilidade destas economias. Enquanto a expansão das exportações esteve sujeita às vicissitudes da agricultura e das manufaturas, o crescimento das importações, dominado sobretudo pelos bens de consumo, não se deteve. Assim criou-se a necessidade de atrair capital estrangeiro, o que estimula ainda mais o crescimento e desenvolvimento dos setores que tiveram um desempenho satisfatório no âmbito da globalização. As tendências do emprego e da migração refletiram estas mudanças no produto e nas correntes de capital.

Neste contexto, na maioria dos países a política macroeconômica se orientou para a manutenção da estabilidade, mediante a adoção de regimes cambiais de paridade móvel ou fixa. Em consequência, a inflação reduziu-se a um dígito. As economias pequenas e abertas como as caribenhas, que estão restringidas por seu setor externo, recorrem às políticas fiscal e monetária para controlar a absorção, que é o principal fator de ajuste. Segundo esta estratégia, não é possível aplicar políticas fiscais com fins anticíclicos, o que pode dar origem a uma tendência a um crescimento reduzido e dificultar a obtenção de um nível de produto que possa conduzir ao pleno emprego.

O presente capítulo analisa os efeitos da globalização nos países da comunidade do Caribe. O capítulo se divide em seis seções. A primeira examina diversos aspectos da integração regional, enquanto que a segunda se concentra na mudança estrutural no âmbito da globalização e a terceira está dedicada à evolução dos fluxos de capital. A quarta seção trata do emprego e da migração; a quinta se concentra no desempenho e na política macroeconômicos, e a última seção se ocupa do desenvolvimento sustentável.

I. A integração no Caribe como resposta positiva à globalização

Nos anos 1990, o regime comercial registrou importantes mudanças na região do Caribe, mudanças que representaram uma manifestação do interesse em abandonar as políticas de orientação “para dentro” e começar a adotar políticas de regionalismo aberto. Isto implicava não somente diversificar os vínculos comerciais extra-regionais,¹ mas também, o que é mais importante, aprofundar e aperfeiçoar o regime e as instituições de integração intra-regional. Como no caso de outros acordos comerciais que proliferaram nos anos 1990, a resposta do Caribe tinha por objetivo garantir e proteger o acesso da sub-região aos mercados, diante de um processo de globalização que, em princípio, devia permitir o acesso igualitário de todos os países aos mercados.

A sub-região tomou medidas para fortalecer seu agrupamento de integração, a Comunidade do Caribe (CARICOM). Em 1989, os Estados membros da Comunidade decidiram avançar mais na criação do Mercado Comum² e obter uma integração mais plena, por reconhecer que, embora se tenha conseguido uma importante liberalização no mercado de bens, as disposições restritivas do

¹ Nos anos 1990, a CARICOM assinou acordos de livre comércio com a Venezuela (1992), Colômbia (1994) e República Dominicana (1998).

² O Tratado em virtude do qual se criou a CARICOM (1973) prevê a criação de duas entidades: a Comunidade do Caribe e o Mercado Comum.

Tratado, que limitam o livre movimento de serviços, capital e mão-de-obra qualificada, dificultaram os avanços no desenvolvimento da economia regional (CARICOM, 2000a).

Esta foi a origem da Economia e Mercado Únicos da CARICOM, cuja meta era alcançar uma integração muito mais ampla e profunda que a obtida no contexto do tratado vigente e, mediante o desenvolvimento de economias de escala, aumentar a competitividade dos países membros na economia global. Outro dos objetivos da Economia e Mercado Únicos era melhorar a posição negociadora dos países da CARICOM nos foros comerciais multilaterais tais como a Organização Mundial do Comércio e a futura Área de Livre Comércio das Américas.

Entre outros, os propósitos da Economia e Mercado Únicos da CARICOM incluíam o livre movimento de bens, serviços, capital e indivíduos; coordenação mais estreita das políticas macroeconômicas e relações econômicas (veja o boxe 11.1) e a harmonização das leis sobre comércio e demais atividades econômicas dentro da área do mercado comum. Também se previa a plena aplicação do imposto externo comum, o que exigia uma simplificação de sua estrutura e a redução de seu nível, com o objetivo de lhe dar um caráter menos protecionista. Na estrutura do imposto externo comum se distinguia entre importações competidoras e não competidoras e entre insumos, insumos intermediários e bens acabados; segundo a hierarquia resultante, se podia aplicar aos insumos não competidores o imposto mais baixo, enquanto que os bens competidores estavam sujeitos ao imposto mais elevado.³

Boxe 11.1

CONVERGÊNCIA MACROECONÔMICA NA ÁREA DA CARICOM

No plano regional, os Estados membros da CARICOM continuam se esforçando para obter uma convergência macroeconômica. O regionalismo aberto, inspirado em grande medida na União Européia e no modelo proposto pela CEPAL, atuou como catalisador do monitoramento macroeconômico. A CARICOM também adotou critérios de convergência com o fim de facilitar a coordenação macroeconômica, o fortalecimento da Economia e Mercado Únicos, a resposta conjunta aos efeitos negativos da globalização e a criação de uma união monetária. Estes critérios se baseiam nos da União Européia e têm por objetivo fomentar a estabilidade e a consistência da formulação de políticas, mediante objetivos centrados em variáveis macroeconômicas essenciais. Num nível mais profundo, a convergência macroeconômica aponta para a disciplina fiscal, um balanço de pagamentos favorável, a estabilidade de preços, taxas de câmbio estáveis e altos níveis de emprego da mão-de-obra qualificada.

Os critérios de convergência se baseiam atualmente nos seguintes indicadores de desempenho:

- uma norma sobre reservas, segundo a qual estas devem ser equivalentes a três meses da cobertura de importações ou 80% dos depósitos bancários, por um período mínimo de 12 meses;
- uma norma sobre a taxa de câmbio, que estipula a manutenção de uma taxa de câmbio estável dentro de uma banda de 1.5% por um período de 36 meses;
- uma norma sobre a dívida externa, exigindo que os países membros mantenham uma relação entre dívida e serviço que não supere 15%.

Em vista do persistente desequilíbrio em conta corrente, a norma sobre a taxa de câmbio é a que apresentou maiores dificuldades aos países com regimes cambiais flexíveis. O dólar da Guiana se mantém acima do limite superior da banda desde 1998, enquanto o da Jamaica somente coincidiu com os limites da banda em uma oportunidade desde 1995 (em 1997). A maioria dos países tiveram mais êxito na aplicação dos demais critérios. A cobertura média das importações superou a meta de três meses entre 1995 e 1999, e a relação média entre dívida e serviço se manteve dentro da margem de 15% das exportações de bens e serviços não fatoriais.

Também se submeteu à monitoração uma série de outras variáveis, inclusive a taxa de crescimento, a inflação, o desemprego, os coeficientes de equilíbrio fiscal (balanço fiscal consolidado como porcentagem do PIB) e as taxas de juros. Os indicadores revelam uma grande variação e volatilidade. A variação tem sido mais marcada no caso das taxas de inflação, de juros e de crescimento. A alta volatilidade e os diferentes ritmos de aplicação do ajuste estrutural indicam que é pouco provável que os países obtenham uma convergência num futuro próximo, o que obrigaria a suspender a implantação dos planos destinados a criar uma união monetária.

Fonte: Secretaria da Comunidade do Caribe (CARICOM).

³ Os bens competidores são aqueles cuja demanda regional é satisfeita em 75% com produtos da sub-região.

A estrutura do imposto externo comum constava de quatro alíquotas (0%, 5%, 10% e 15%) e um imposto máximo de 40% aplicável aos produtos agrícolas básicos. O calendário de redução tributária, estabelecido em 1992, dispunha a diminuição dos impostos em um período de cinco anos, de janeiro de 1993 a junho de 1998. A reforma dos impostos foi complementada com mudanças em medidas quantitativas.

O desenvolvimento da Economia e Mercado Únicos exigia a criação de novas instituições encarregadas de administrar o aprofundamento do processo de integração. Em consequência, o tratado original foi emendado por nove protocolos relativos à estrutura da organização, o movimento de capitais e mão-de-obra, e as políticas sobre comércio, agricultura e transporte na região.

O novo âmbito de integração continua reconhecendo as diferenças de tamanho e grau de desenvolvimento incorporadas ao tratado mediante o qual se criou a Comunidade do Caribe (Tratado de Chaguaramas, 1973). No Anexo sobre o Mercado Comum deste tratado se faz uma distinção entre os países menos desenvolvidos e os mais desenvolvidos (Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago) integrantes da CARICOM.

As disposições do tratado prevêm a aplicação de um regime especial para os países menos desenvolvidos, a fim de lhes dar apoio e reduzir ao mínimo os possíveis efeitos negativos gerados pela concorrência dos mais desenvolvidos. Mais concretamente, trata-se de isenções ao cumprimento das obrigações estipuladas no tratado original de livre comércio. As isenções incluem o direito de aplicar restrições aos direitos ou cotas de certos produtos por um período determinado, e continuar exigindo o pagamento de direitos sobre alguns bens com fins de arrecadação. Também se concedem prazos mais longos para a implementação do imposto externo comum e exigências mais baixas de valor agregado no caso de certos produtos, segundo as normas de origem correspondentes.

Este novo impulso para a integração dos países caribenhos não deu resultados totalmente satisfatórios. O processo de consolidação da integração regional tem sido lento e incompleto. Ao transcorrerem quase dez anos desde que se tomou a decisão de adotar um imposto externo comum, somente 8 dos 13 membros da CARICOM se encontram na etapa final de aplicação das medidas pertinentes. Além disso, a aplicação de barreiras não tarifárias, inclusive direitos, exigências de licenças e outros, continua vigente em toda a CARICOM. Também se recorreu com frequência às restrições quantitativas e às exigências de concessão não automática de licenças no caso das bebidas, produtos agrícolas e alimentos. Por último, também continuam sendo utilizadas as cotas de importação, proibições de importação, controles de preços, e salvaguardas e medidas compensatórias.

Portanto, a CARICOM continua sendo um acordo de comércio regional frágil. O comércio inter-regional representa somente 10% do total (veja o quadro 11.1), uma proporção menor que a observada em casos como o do Mercado Comum Centro-Americano, a Comunidade Andina e o Mercosul. Isto dá relevância ao fato de que muitas economias produzem uma gama limitada de produtos básicos que são substitutos quase perfeitos, assim como a dependência da CARICOM em relação aos mercados extra-regionais.

Por outro lado, o comércio intra-regional está muito concentrado. Trinidad e Tobago representa mais da metade das importações intra-regionais e os demais países contribuem em medida desprezível para as correntes de comércio (veja o quadro 11.2). Por último, isto significa que o funcionamento de um acordo de integração depende da vontade de alguns membros de aplicar os acordos vigentes.

Quadro 11.1
**CARICOM: EXPORTAÇÕES E PARTICIPAÇÃO DE MERCADO,
 1985-1999**

Bloco regional	Exportações por bloco comercial regional e participação de mercado			
	1985	1990	1995	1999
TLC	47.4	48.1	50.1	47.4
Europa	18.8	17.4	16.6	16.3
CARICOM	7.7	7.9	9.1	9.7
Comunidade Andina	5.9	6.7	6.2	8.7
Mercosul	2.3	3.9	2.4	1.9
Mercado Comun Centro-Americano	1.1	0.7	0.8	1.1
Bloco regional	Participação de mercado em outros blocos comerciais regionais			
	1985	1990	1995	1999
TLC	0.71	0.43	0.32	0.26
Europa	0.15	0.13	0.12	0.10
Comunidade Andina	0.40	0.96	0.41	0.30
Mercosul	0.30	0.34	0.19	0.07
Mercado Comun Centro-Americano	0.20	0.18	0.38	0.66

Fonte: CEPAL, Análise da competitividade dos países, edição 2001. Estimativas baseadas nas compras dos países importadores.

Quadro 11.2
**CARICOM: DISTRIBUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO MERCADO INTRA-REGIONAL
 DE IMPORTAÇÃO, POR PAÍS MEMBRO, ANOS SELECIONADOS ENTRE 1985 E 1999**
(Em porcentagens)

País de origem	1985	1990	1995	1999
Trinidad e Tobago	2.81	4.08	5.32	5.49
Barbados	1.01	0.84	0.9	1.14
Suriname	0.06	0.14	0.42	0.81
Jamaica	1.3	1.15	0.79	0.7
Guiana	0.62	0.35	0.53	0.56
São Vicente e Granadinas	0.73	0.35	0.3	0.27
Santa Lúcia	0.26	0.27	0.21	0.19
Dominica	0.26	0.23	0.24	0.19
Belize	0.22	0.18	0.09	0.11
Granada	0.13	0.13	0.09	0.1
Bahamas	0.13	0.14	0.09	0.04
Antígua e Barbuda	0.11	0.08	0.05	0.03
Saint Kitts e Nevis	0.07	0.04	0.03	0.01
Total	7.71	7.98	9.06	9.64

Fonte: CEPAL, Análise da competitividade dos países, edição 2001.

Além da escassa complementaridade comercial, parte dos problemas que impedem o pleno estabelecimento de uma economia e um mercado únicos provém das diferenças entre os membros da CARICOM. Os países caribenhos apresentam diferenças não somente em termos de tamanho, renda *per capita* e grau de desenvolvimento, mas também de estrutura produtiva. Apesar de essas diferenças serem reconhecidas no Tratado de Chaguaramas e de os países do Caribe apoiarem os acordos abertos de integração e as políticas orientadas ao mercado, essas diferenças subsistem. São um legado histórico e continuam sendo uma característica arraigada de suas economias.

II. O processo de mudança estrutural no âmbito da globalização

O processo de globalização tem sido uma peça-chave do desenvolvimento de alguns setores, mas não ofereceu os meios necessários para superar as limitações e os obstáculos que caracterizaram o desenvolvimento de vários dos setores mais tradicionais. Neste sentido, foi reforçado um processo de mudança no que diz respeito ao produto setorial, que tornou mais evidentes as disparidades existentes entre os membros da CARICOM.

Na década de 1990, em muitas economias caribenhas se produziu uma mudança na composição setorial do produto, da agricultura e da mineração para o setor de serviços, enquanto que o setor manufatureiro se manteve estagnado. Em termos de médias ponderadas, a agricultura representava 13.5% do produto em 1990, em comparação a 9.5% em 1999 (com exceção da Guiana).⁴ No mesmo período, a participação do setor manufatureiro se reduziu de 12.7% para 11.6%, enquanto a contribuição ao produto do setor de serviços aumentou de 39.1% para 46.6% (veja o quadro 11.3).

No caso do setor agrícola, esta mudança na composição do produto reflete uma perda de competitividade atribuível ao alto custo de produção, choques de origem externa e uma acentuada dependência das preferências comerciais outorgadas pela União Européia. O alto custo de produção afeta as margens de lucro, o que reduz os incentivos a ampliar a produção; por outro lado, os choques de origem externa, como os causados pelos desastres naturais, destruíram tanto a infraestrutura como as colheitas nas áreas cultivadas. Por último, os países caribenhos continuam dependentes da concessão de tratamento preferencial em virtude de acordos como o Convênio de Lomé e o Acordo de Cotonou, que o substitui.⁵ Os mecanismos de tratamento preferencial que favorecem os produtos tradicionais, e cuja vigência se estendeu temporariamente na Quarta Conferência Ministerial da OMS (9 a 13 de novembro de 2001, Doha, Catar), podem contribuir para adiar um ajuste imprescindível para responder à globalização.

As tendências e o desempenho do setor bananeiro nos anos 1990 ilustram algumas das deficiências que afetam o setor agrícola tradicional. A produção e as exportações de banana dos países caribenhos, sobretudo das Ilhas de Barlavento (Dominica, Granada, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas) sofreram uma queda brusca.

⁴ A informação sobre o setor agrícola não inclui a Guiana, país que registrou um crescimento de 300% na produção de cana-de-açúcar entre 1990 e o ano 2000, o que distorce a média regional (veja o quadro 11.3).

⁵ O Convênio de Lomé rege o comércio e a cooperação entre a União Européia e os Estados da Ásia, Caribe e Pacífico (ACP). O primeiro Convênio de Lomé foi assinado em 1975, com a participação de 45 Estados destas últimas regiões e após a incorporação do Reino Unido à Comunidade Européia. O Convênio Lomé II foi assinado em 1975, com a participação de 58 países de ACP. Seguem-se o Convênio de Lomé III, de 1984, com a participação de 65 países de ACP, e Lomé IV, de 1989, ao qual se integraram 68 países em 1989 e 70 em 1995. Conforme estipulado neste último, as exportações da CARICOM podem ingressar na União Européia sem pagar impostos; no convênio também se estabelecem regimes especiais para a banana, o rum, a carne bovina e o açúcar. O Acordo de Cotonou (Cotonou, Benin, 23 de junho de 2000) substitui o Convênio de Lomé e tem um período de vigência de vinte anos, durante o qual será submetido a revisões a cada cinco anos. O Acordo reestrutura as relações comerciais entre a Comunidade Européia e os Estados da Ásia, Caribe e Pacífico.

Quadro 11.3
PARTICIPAÇÃO SETORIAL DO PRODUTO, 1990 E 2000
(Em porcentagens)

	Agricultura		Mineração		Manufatura		Turismo		Serviços financeiros		Outros serviços	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Antígua e Barbuda	4.2	4.9	2.0	2.2	3.4	2.8	14.4	14.4	7.2	11.2	18.9	25.1
Barbados	7.3	6.1	0.8	0.9	10.0	9.3	13.9	15.0	0.0	0.0	7.8	8.3
Belize	18.4	21.0	0.7	0.8	17.2	17.2	19.2	19.8	5.1	5.2	25.2	24.8
Dominica	25.0	18.2	0.8	0.8	7.1	7.2	2.1	2.4	11.3	13.2	16.2	20.9
Granada	13.4	10.1	0.4	0.6	6.6	9.9	5.8	11.8	7.8	12.9	20.1	30.5
Guiana	23.6	35.4	9.5	10.9	11.1	11.7			6.0	5.7	8.7	8.5
Jamaica	6.2	7.1	8.7	9.1	21.1	15.8			9.2	14.9	9.4	16.9
Saint Kitts e Nevis	6.5	3.8	0.4	0.5	12.9	14.3	7.6	9.0	8.0	19.3	15.0	17.6
Santa Lúcia	14.6	7.7	0.4	0.5	8.2	5.9	9.6	13.3	7.3	10.6	16.8	20.0
São Vicente e Granadinas	21.1	12.0	0.3	0.3	8.5	5.8	2.2	2.5	7.6	9.6	20.5	25.2
Suriname	9.3	11.1	9.1	17.8	13.0	10.6	12.1	10.6	17.8	9.3	5.4	8.9
Trinidad e Tobago	1.9	1.8	57.7	56.5	4.5	6.0	5.7	7.3	5.0	4.7	5.9	6.2
Média ponderada a/	17.2	18.6	39.4	36.8	12.7	11.6	39.1a/	46.6a/	.....	.....	.....	.....
Média ponderada para a agricultura (excluída Guiana)	13.5	9.5	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

Fonte: CEPAL.

Nota: “Outros serviços” incluem as comunicações e o transporte.

a/ Para estimar a média ponderada se considerou a agricultura, a manufatura e o setor de serviços como um todo (incluindo o turismo, o transporte e as comunicações).

No início dos anos 1990, a produção de banana representava mais de 12% do PIB nas Ilhas de Barlavento; em 1999, a porcentagem se havia reduzido para 7%. Entre 1993 e 1999, o volume exportado diminuiu mais de 50% (de 238,878 toneladas em 1993 para 130,419 em 1999). No mesmo período, o número de agricultores dedicados ao cultivo deste produto se reduziu de 24,111 para 11,665. O setor bananeiro também se viu afetado pela controvérsia, apresentada ante a Organização Mundial de Comércio, a respeito da legitimidade do regime aplicado à importação de banana pela União Européia.⁶

Em compensação, outros produtos básicos, como o arroz e o açúcar, não foram tão afetados. No caso da Guiana, ambos os produtos foram beneficiados pelas medidas destinadas a melhorar a organização da produção e a infra-estrutura, e dispor de melhor tecnologia. A contribuição da produção de cana-de-açúcar ao PIB do país aumentou de 9% em 1990 para 17% em 2000.

⁶ Em 1997, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras e México questionaram o regime aplicado pela Comunidade Européia desde 1993 para a importação, venda e distribuição de banana. O regime consistia na fixação de cotas tarifárias de dois milhões de toneladas aos países da América Latina e a produtores não tradicionais de banana dos Estados da Ásia, Caribe e Pacífico. A solução da controvérsia, obtida finalmente em 2001, se baseia na adoção de um regime exclusivamente tarifário por parte da União Européia, que deve começar a ser aplicado o mais tardar em 1º de janeiro de 2006. Enquanto isso, vigorará um regime baseado num sistema de cotas aplicável em duas etapas. Na Quarta Conferência Ministerial de Doha foi aprovada a concessão de exceções por parte da OMC, que permite que as importações procedentes dos ACP continuem amparadas por preferências tarifárias temporárias.

Na década de 1990, o setor manufatureiro, com escassas exceções (Granada e Saint Kitts e Nevis), se manteve estagnado ou declinou (veja o quadro 11.3). Por sua vez, este comportamento obedece ao desempenho de seus componentes. No Caribe, o crescimento e desenvolvimento deste setor dependeu do desenvolvimento agrícola (Guiana) e exploração dos recursos naturais (Trinidad). Também respondeu aos êxitos e fracassos das políticas econômicas tendentes a fomentar uma integração “para dentro” e “para fora” (Jamaica). Portanto, os efeitos da globalização neste setor estão vinculados à sua repercussão na agricultura, recursos naturais ou variáveis que incidem nos resultados de uma determinada orientação das políticas.

A globalização dos últimos anos colocou em evidência o retrocesso da agricultura e dos setores manufatureiros afins, mas por sua vez facilitou a exploração dos recursos naturais, devido à busca de novas fontes de matérias-primas. Trinidad foi favorecida tradicionalmente por vultosos investimentos estrangeiros e recursos que se destinaram ao desenvolvimento e exploração de suas reservas de petróleo. Nos últimos cinco anos, aproveitou seu posicionamento no mercado e suas reservas de gás natural para modificar a composição do setor de hidrocarbonetos. O petróleo cru foi substituído pela produção e emprego de gás natural. Graças à expansão e desenvolvimento da indústria baseada nos recursos naturais, Trinidad passou a ser um dos principais produtores e exportadores de metanol e amoníaco. A Guiana atraiu investimentos estrangeiros diretos para a produção de madeira e a extração de ouro e diamantes, que se converteu em importante fonte de divisas, mas cujo valor agregado continua sendo relativamente escasso.

Além da produção manufatureira baseada em produtos agrícolas ou recursos naturais, os anos 1990 se caracterizaram pelo desenvolvimento da fabricação de roupas, embora seu êxito tenha diminuído. É o que, por exemplo, ocorreu na Jamaica, cujo setor manufatureiro é o segundo ramo de atividade econômica do país, em ordem de importância, depois dos serviços de distribuição. As atividades do setor consistem, entre outras, na elaboração de açúcar e na produção de bebidas, tabaco, produtos químicos, metais e materiais de construção. Até os anos 1980, recebeu um grande estímulo como setor de substituição de importações; mas, como parte dos programas de ajuste estrutural orientados ao mercado aplicados na década de 1990, a Jamaica mudou a orientação de seu comércio para se concentrar no desenvolvimento da indústria têxtil e de fabricação e montagem de peças de vestuário. A maioria das exportações provenientes destas indústrias era vendida nos Estados Unidos, graças ao programa de montagem no estrangeiro.

Apesar destes esforços para modificar a orientação do comércio e do acesso preferencial ao mercado dos Estados Unidos outorgado em virtude da Lei de Recuperação Econômica da Bacia do Caribe (1983), o setor manufatureiro sofreu um retrocesso. Enquanto em 1990 representava 21% do PIB, no ano 2000 alcançava apenas 16%, o que pode ser atribuído em parte ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte, que outorga ao México vantagens competitivas de que não dispõem os países caribenhos.⁷

É interessante observar que, ao contrário do que ocorre com a República Dominicana e vários países pequenos da América Central, os países da CARICOM não desenvolveram indústrias de montagem com uso intensivo de mão-de-obra em grande escala, apesar de que ali vigoram as disposições sobre montagem no estrangeiro, de acordo com o código de imposto 9802 dos Estados Unidos, em virtude do qual as exportações de roupas feitas com tecidos fabricados e cortados inteiramente nesse país ingressam em seu mercado pagando menores direitos de importação. Um dos principais fatores que contribuíram para o relativo êxito da República Dominicana no desenvolvimento das indústrias montadoras, em comparação ao que ocorreu nos países da

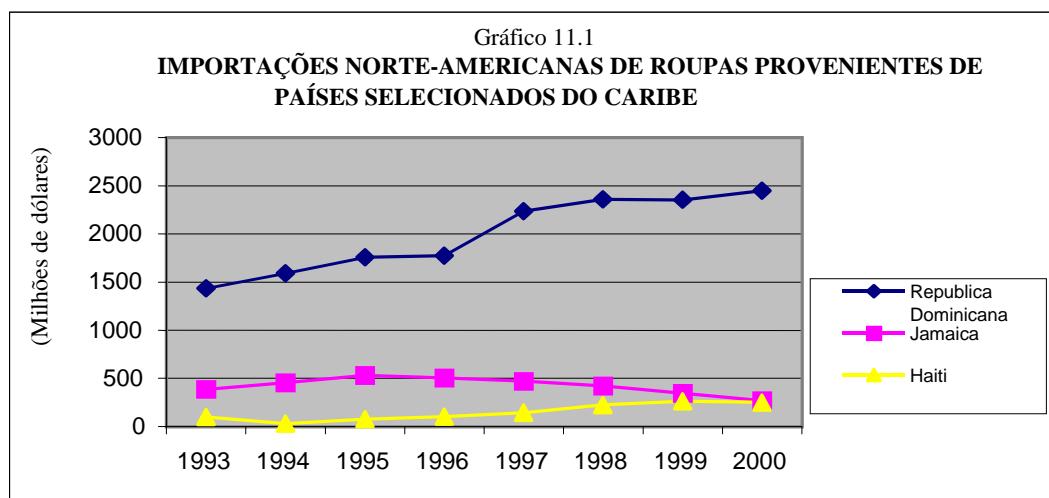
⁷ Por exemplo, em virtude deste Tratado, as exportações de roupas do México feitas com tecidos fabricados e cortados inteiramente nos Estados Unidos podem ingressar nesse país sem pagar impostos e sem estar sujeitas a cotas. Em compensação, embora se apliquem cotas preferenciais conforme os níveis de acesso garantido às importações dos Estados Unidos de roupas feitas com tecidos fabricados e cortados nesse país e montadas nos países incluídos na Iniciativa para a Bacia do Caribe, paga-se direitos sobre o valor agregado. Além das preferências relativas aos direitos e as cotas, os exportadores mexicanos de roupas também se vêem favorecidos pela aplicação de generosas normas de origem.

CARICOM, é a diferença com respeito à dotação de fatores (mão-de-obra). Devido à escassez e encarecimento da mão-de-obra em muitos países da CARICOM, em comparação à República Dominicana, diminuiu seu atrativo como destinatários de investimentos estrangeiros diretos orientados por princípios de eficiência nos setores têxtil e de vestuário. Além disso, a tradição de sindicatos fortes nos países da CARICOM desestimulou os investimentos em indústrias com uso intensivo de mão-de-obra, nas quais o baixo custo deste fator é essencial para obter uma vantagem comparativa.

Sustentou-se que, dado que as empresas instaladas em zonas de processamento de exportações não estão sujeitas às leis do país, os salários que pagam costumam ser inferiores ao mínimo. Talvez tenha sido assim antes, sobretudo no começo dos anos 1980, mas a situação mudou após a aprovação de uma nova lei exigindo que as empresas montadoras das zonas francas industriais acatem as leis sobre o salário mínimo. De fato, a informação de que se dispõe sobre Barbados, Dominica, Granada, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas indica que nas fábricas de roupas e têxteis situadas nas zonas de processamento de exportações os salários são relativamente superiores aos pagos no resto da indústria.

Além das variações existentes em termos de dotação de fatores e custo da mão-de-obra, as diferentes respostas dos países à concorrência também poderiam explicar em parte as discrepâncias que observadas no que diz respeito à sua experiência com as zonas francas de exportação. A República Dominicana adotou enérgicas medidas para atrair mais investimentos estrangeiros aos setores têxtil e de vestuário, que consistiram na ampliação do setor de zonas francas, concessão de maiores incentivos tributários, execução de programas de capacitação de mão-de-obra e racionalização dos trâmites alfandegários. Estas medidas deram bons resultados, já que aumentaram notavelmente as exportações de roupas para os Estados Unidos.

Como se observa no gráfico 11.1, a República Dominicana tem sido o maior exportador do Caribe de produtos têxteis e vestuário para os Estados Unidos. No Haiti, embora as exportações de roupas ao mesmo mercado representem uma pequena proporção das exportações caribenhas destes artigos para os Estados Unidos, se registrou um aumento de US\$ 98 milhões de dólares em 1993 para US\$ 249 milhões em 2000. Em compensação, as exportações de roupas de vestir da Jamaica mostram uma constante diminuição na segunda metade dos anos 1990. Depois de aumentar de US\$ 388 milhões em 1993 para US\$ 537 milhões em 1995, começaram a descer até alcançar um mínimo de US\$ 268 milhões no ano 2000.



Fonte: Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos (USITC), 2001.

Os principais destinatários das exportações de bens do Caribe são os Estados Unidos, o Canadá e a Europa, cujos mercados representam em alguns casos mais de 70% do total das exportações de mercadorias. As exportações se concentram em produtos alimentícios (20% do total), matérias-primas (17%), combustíveis de origem mineral (17%), produtos químicos (12%), bens manufaturados (8%), e bebidas e tabaco (7%).⁸ Devido aos problemas que afetaram os setores agrícola e manufatureiro, a vantagem competitiva da CARICOM em outros mercados sofreu uma deterioração nos anos 1990. Sua participação nas exportações mundiais de bens registrou uma média de 0.28% em 1985 e 0.13% em 1999. A CARICOM reduziu sua participação no mercado dos Estados Unidos e Canadá (de 0.71% em 1985 para 0.26% em 1999), Europa (de 0.15% em 1985 para 0.10% em 1999), Comunidade Andina (de 0.40% em 1985 para 0.30% em 1999) e Mercosul (de 0.30% em 1985 para 0.07% em 1999) (veja o quadro 11.1).

Enquanto a agricultura se contraiu e o setor manufatureiro se manteve estagnado, o setor de serviços aumentou sua contribuição relativa ao PIB. No ano 2000, os hotéis e restaurantes, que constituem uma parte do setor de serviços turísticos, representaram em média 13% do PIB, enquanto os serviços financeiros representaram 12% e as comunicações e transportes, 17%.

Os serviços turísticos têm conquistado cada vez mais importância nas economias caribenhas. Em 1999-2000, o número de turistas e a renda proveniente do turismo na sub-região aumentaram em uma média de 71% e 59%, respectivamente. Os gastos dos turistas representam cerca de 35% da receita de origem externa e 18% do PIB. Além disso, o Caribe é o destino mais destacado dos cruzeiros, recebendo 50% dos passageiros de cruzeiros de todo o mundo (veja o quadro 11.4).

⁸ Estimativas baseadas em dados da CEPAL, Análise da competitividade dos países, edição 2001.

Quadro 11.4

**CHEGADAS DE TURISTAS E RECEITA CORRESPONDENTE, EM PAÍSES SELECIONADOS
DO CARIBE, 1980-1998**

País	Número de chegadas de turistas (em milhares)			Receita do turismo (em milhões de dólares)			Receita do turismo, como porcentagem do total de receita das exportações		
	1985	1990	1998	1985	1990	1998	1985	1990	1998
Países da OECD									
Antígua e Barbuda	149	197	232	133	298	291	74.3	86.4	...
Dominica	21	45	74	9	20	49	18.1	19.4	27.5
Granada	52	76	125	26	38	63	48.1	36	35.8
Montserrat	...	13	19	...	7	3			
Saint Kitts e Nevis	48	73	84	31	63	70	69.5	61.2	52.3
Santa Lúcia	95	141	261	56	154	311	46.1	51.1	75.4
São Vicente e Granadinas	42	54	68	23	56	77	27.8	37.7	45.1
Países da CARICOM não pertencentes a OECD									
Bahamas	1,368	1,562	1,577	995	1,324	1,503	66	87.9	74.3
Barbados	359	432	515	309	494	677	38.9	59.1	50
Belize	93	88	300 a/	12	51	99 a/	7.9	19	28.1
Guiana	46	64	76 a/	18	27	60 a/	6.9	10.7	8.6
Jamaica	572	841	1,248	407	740	1,333	30	30.1	28.5
Suriname	32	28	55a/	9	1	45a/	2.5	0.2	...
Trinidad e Tobago	187	195	336	97	95	210	3.7	4.1	6.6

Fonte: Organização Mundial do Turismo (OMT), *Yearbook of Tourism Statistics*, Madri; CEPAL, *The World Development Finance*, Santiago do Chile, 2000.

a/ Os dados disponíveis correspondem a 1998.

Apesar da sua importância, o setor de turismo não se desenvolveu de forma equilibrada, já que seu crescimento não foi homogêneo em toda a região e, sobretudo, não ofereceu grandes oportunidades para as economias produtoras de bens (Guiana, Belize, Dominica e Trinidad e Tobago). Nos anos 1990, uma série de fatores, incluindo a deterioração da competitividade do turismo caribenho, a resistência em adotar reformas estruturais e a crescente concorrência externa, reduziram a vantagem comparativa de algumas economias baseadas no turismo. Este fenômeno foi mais marcado nos países menores e mais vulneráveis da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECD), nos quais o produto do turismo chegou a um certo ponto de saturação.

Alguns países do Caribe também tentaram desenvolver outros serviços, sobretudo os serviços bancários extraterritoriais e novas empresas no campo da tecnologia da informação e das comunicações. A atividade bancária extraterritorial tem enfrentado dificuldades nos últimos anos, devido à lavagem de dinheiro e outras práticas ilegais, que obrigaram a fazer reestruturações de grande alcance.⁹ Barbados e Jamaica obtiveram certo êxito nos setores de tecnologia da informação e comunicações, mas também tiveram problemas devido às disposições monopólicas aplicadas pelos serviços de telecomunicações na sub-região e à volatilidade que afetou recentemente esta indústria (veja o box 11.2).

⁹ A lavagem de dinheiro e demais práticas ilegais dominaram o funcionamento dos bancos extraterritoriais nos últimos anos. O Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC) estima que a escala das transações de lavagem de dinheiro alcance grandes proporções em vários países da região. Alguns países caribenhos continuam sendo objeto de percepções contraditórias no que diz respeito a seus esforços para combater esta prática e seu aproveitamento como "paraísos fiscais" clandestinos. Atualmente, quatro países da sub-região (Dominica, Granada, Saint Kitts e Nevis e São Vicente e Granadinas) continuam fazendo parte da lista negra do Grupo; todos são membros da Organização de Estados do Caribe Oriental. Bahamas e as Ilhas Caimã foram excluídas da lista depois de realizar as reformas exigidas. Apesar de alguns de seus membros figurarem na lista, o GAFIC continua aperfeiçoando a supervisão, a regulamentação e as exigências de revelação de informação em seu âmbito de jurisdição.

Boxe 11.2

AS NOVAS TECNOLOGIAS NO CARIBE

Os países da região adotaram enérgicas medidas destinadas a atrair investimentos para desenvolver o setor das tecnologias da informação e comunicações. Jamaica e Barbados lideram este movimento. A Jamaica formulou um plano nacional estratégico sobre a tecnologia da informação, cujos principais objetivos são a criação de uma sociedade baseada no conhecimento e desenvolvimento de empresas de informática. O governo oferece instalações e infra-estrutura para as empresas do ramo, empréstimos com recursos de um fundo de capital de risco para projetos de tecnologia da informação e comunicações e infra-estrutura para telecomunicações, entre outras coisas. Por sua vez, as empresas criam empregos, dão capacitação e geram renda. Os empréstimos concedidos com este fundo permitiram instalar três centros de chamadas no ano 2000. Um deles, NetServ, desapareceu em dezembro do ano seguinte, seis meses depois de haver começado a funcionar e havendo recebido empréstimos do governo que ultrapassavam US\$ 44 milhões. O fracasso da empresa, que foi colocada sob administração judicial, colocou em dúvida a viabilidade deste setor, supostamente de alto risco e grande volatilidade.

Os principais obstáculos que dificultam o desenvolvimento de segmentos de alto valor agregado da indústria da informática são a falta de trabalhadores qualificados para desenvolver certas tarefas (entre outras o desenvolvimento de programas e a conversão de dados) e a escassez de trabalhadores capacitados para executar variadas tarefas nas áreas da tecnologia da informação e comunicações, assim como as disposições monopólicas e o alto custo resultante dos serviços de telecomunicações. Este último fator é particularmente relevante, devido à importância da infra-estrutura como elemento que facilita o desenvolvimento econômico.

Os serviços de telecomunicações da região estão em mãos de monopólios, sendo o mais importante deles Cable & Wireless. Os governos caribenhos iniciaram negociações com esta empresa, com o objetivo de liberalizar o mercado das telecomunicações. Em 1999 a Jamaica assinou um acordo que permite a concorrência neste setor de serviços com valor agregado, mas permite também que a empresa mantenha o monopólio na telefonia vocal por um período determinado. Isto propiciou uma rápida expansão dos serviços de telefones celulares. Também aumentaram os provedores de serviços de Internet, mas a maior parte da população não tem acesso a eles devido ao seu custo relativamente alto. O acesso é obtido mediante um pagamento mensal por um número determinado de horas, em vez de uma tarifa fixa. As tarifas variam de um país para outro, mas em geral não estão ao alcance das pessoas de baixa renda, que constituem o grosso da população. Além disso, as autoridades não regulamentam as tarifas de acesso à Internet, e ainda exigem o registro ou inscrição de seus provedores.

O acesso à Internet também está limitado pelo controle das conexões e o acesso à banda larga que exercem os monopólios de telecomunicações, Cable & Wireless entre outras. A banda larga se tornou necessária para a transmissão de grandes volumes de dados, em que as empresas têm que carregar ou descarregar grandes arquivos. Também reveste particular importância para as empresas dedicadas ao comércio eletrônico e as que empregam aplicações CAD e CAM. O comércio eletrônico é uma indústria de serviços de recente desenvolvimento no Caribe. Segundo os dados disponíveis, algumas linhas aéreas prestam serviços eletrônicos aos consumidores, entre outros a compra de passagens. A informação sobre serviços eletrônicos entre empresas é escassa, mas as disposições monopólicas sobre o acesso à banda larga impostas pela Cable & Wireless não facilitam a redução do custo das transações desta categoria.

Os países que integram a Organização dos Estados do Caribe Oriental assinaram um acordo com a Cable & Wireless no começo de 2001, com o objetivo de liberalizar num breve prazo o mercado das telecomunicações. O processo de liberalização deve ser aplicado paulatinamente no período compreendido entre abril de 2001 e outubro de 2003, data em que ficará completo. Para obter esta concessão, os países que integram a organização tiveram que se comprometer a utilizar forçosamente a rede da Cable & Wireless e permitir um reajuste das tarifas que reflete o verdadeiro custo das chamadas locais. A Cable & Wireless manterá sua rede e continuará prestando os serviços que oferece em todos os países, ainda que sem direitos exclusivos. Ainda faltam alguns anos para que comece a vigorar a plena concorrência, motivo pelo qual o desenvolvimento de serviços de tecnologia da informação de alto valor não será obtido a curto nem a médio prazo.

O desenvolvimento de serviços reforçou um padrão de especialização comercial nas economias do Caribe, que se dividem em duas categorias: as economias produtoras de bens e as economias baseadas nos serviços. A reação de umas e outras à globalização tem sido diferente. Em geral, as economias baseadas nos serviços (Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Jamaica, Santa Lúcia e Saint Kitts e Nevis) responderam melhor a este fenômeno, o que se reflete no fato de que, em média, seu comércio e crescimento superaram os das economias produtoras de bens, com exceção de Trinidad e Tobago. As diferenças em seu desempenho obedecem à elasticidade da demanda dos serviços turísticos, o que permite que os países tenham maiores lucros com eles do que com a venda de produtos básicos tradicionais, e ao fato de terem mantido por mais tempo seu dinamismo no ciclo mundial de desenvolvimento dos produtos. À isto se soma o fato de que o deficiente desempenho da agricultura e do setor manufatureiro teve efeitos negativos no crescimento das exportações de várias economias produtoras de bens.

Ao mesmo tempo, os padrões que determinam a composição e o nível das importações não se modificaram. As importações são impulsionadas pelo gasto dos consumidores, que na maioria dos países representa mais de 40% das importações. À isto temos que agregar o fato de que o setor manufatureiro e a agricultura têm um alto conteúdo de insumos importados.

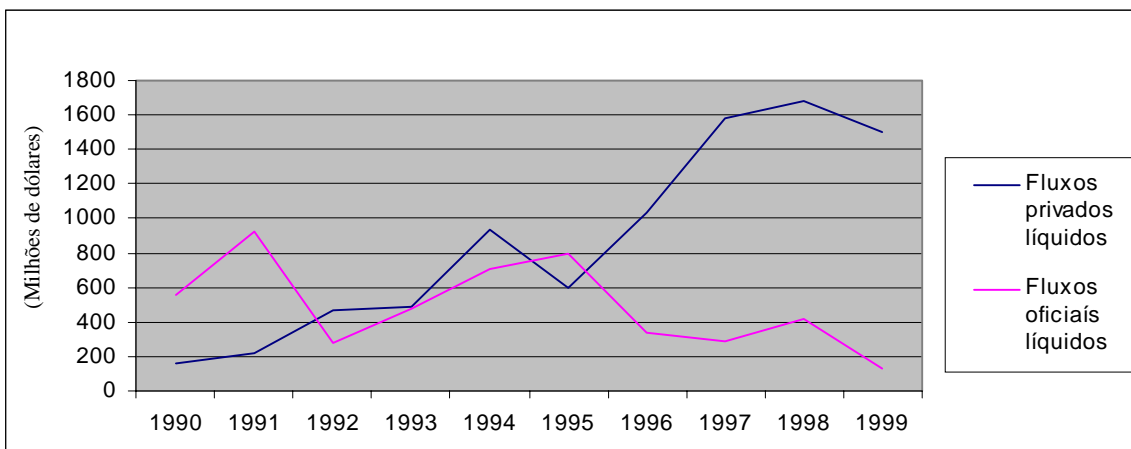
Esta situação se traduziu não somente em constantes restrições do balanço de pagamentos, mas também na necessidade de atrair capital externo e uma permanente dependência da assistência oficial. Isto limita a margem de manobra das autoridades, mas também estimula a expansão das atividades que necessitam de capital estrangeiro, o que por sua vez reforça o atual padrão de mudança estrutural e especialização comercial.

III. Fluxos de capital

As reformas estruturais facilitaram um grande aumento da entrada de capital estrangeiro privado nos países do Caribe na última década, embora com maior lentidão que em outros países em desenvolvimento. Os fluxos financeiros líquidos recebidos pelos países do Caribe aumentaram de US\$ 722,7 milhões de dólares em 1990 para US\$ 1.635 milhões em 1999. Se desmembrarmos os fluxos financeiros em privados e oficiais, surgem duas tendências contrastantes. Os países menos desenvolvidos da sub-região tiveram um acesso relativamente escasso aos mercados financeiros internacionais privados, motivo pelo qual tenderam a aumentar sua dependência dos fluxos oficiais e multilaterais, cujo volume diminuiu notavelmente nos anos 1990. Os fluxos líquidos de recursos oficiais, incluídas as doações, diminuíram de US\$ 561 milhões em 1990 para US\$ 130,2 milhões em 1999.

Os países têm recorrido com maior frequência aos fluxos de capital privado para financiar projetos de desenvolvimento. Esses fluxos quintuplicaram, passando de US\$ 161,6 milhões em 1990 para US\$ 1.505 milhões em 1999 (veja o gráfico 11.2). Em termos de importância relativa, os fluxos de capital privado superam de longe os fluxos oficiais, o que constitui uma mudança considerável, dado que em 1990 os fluxos oficiais equivaliam a mais do dobro dos privados. Os países menos desenvolvidos, como Haiti, Suriname e alguns membros menores da Organização dos Estados do Caribe Oriental, sobretudo Antígua e Barbuda e Dominica, não puderam atrair grandes volumes de recursos privados devido a seu tamanho e seus limitados recursos (no caso dos da OECD) e à instabilidade política (Haiti e Suriname). Os efeitos combinados da diminuição dos fundos oficiais e do acesso restrito aos mercados financeiros internacionais privados afetaram a capacidade das ilhas menores para financiar projetos viáveis de desenvolvimento. Portanto, pareceria razoável concluir que os benefícios da globalização se caracterizaram por um desvio marcado que favorece as economias maiores, com vantagens comparativas quanto à exploração dos recursos, e as relativamente mais desenvolvidas.

Gráfico 11.2
FLUXOS DE CAPITAL PARA O CARIBE, 1990-1998



Fonte: Banco Mundial, *Fluxos mundiais de financiamento para o desenvolvimento*, Washington, D.C., vários números.

O investimento estrangeiro direto é o principal componente dos fluxos privados de capital no Caribe, mas a sub-região atraiu apenas 3.7% dos investimentos deste tipo recebidos na região da América Latina e do Caribe, em parte devido ao elevado custo operacional, sobretudo em relação às telecomunicações e seguros (veja o quadro 11.5).

Nos anos 1990, o investimento estrangeiro direto líquido aumentou consideravelmente na sub-região, de US\$ 378 milhões em 1990 para US\$ 1.650 milhões em 1999, ainda que estas cifras globais ocultem grandes diferenças entre um país e outro. A maior parte dos investimentos estrangeiros diretos se concentrou em Trinidad e Tobago e Jamaica, países que representaram cerca de 69% do total. No primeiro deles, uma porcentagem muito alta se destinou à indústria petroleira (exploração, produção e refinamento, e empresas petroquímicas) (CEPAL, 1998d e 1999a). Além disso, algumas empresas transnacionais (BP Amoco, British Gas, Enron e a empresa espanhola Repsol, entre outras) começaram a participar mais intensamente na indústria do gás natural (CEPAL, 2001h). Os fluxos de IED recebidos pela Jamaica foram canalizados para manufaturas leves, como têxteis e vestuário, e, nos últimos anos, também para o setor turístico. Na Guiana, os investimentos estrangeiros diretos também registraram uma notável expansão desde 1992, tanto que as economias menores da OECO, orientadas para a prestação de serviços, atraíram um grande volume de investimentos deste tipo em relação ao seu tamanho. Em seu conjunto, representam uma média de 18% do IED sub-regional na década de 1990.

Embora outros componentes dos fluxos privados de capital (carteiras de ações, bônus e empréstimos de bancos comerciais) tenham sido menos importantes no Caribe, nos últimos anos se recorreu mais que antes às emissões de bônus para financiar projetos de desenvolvimento. A partir de 1992, vários países caribenhos, sobretudo Trinidad e Tobago, Jamaica e Barbados, subscreveram emissões internacionais de bônus pela primeira vez ou regressaram ao mercado de bônus depois de muitos anos de ausência. Um dos fatores que contribuíram para este fenômeno são as melhores qualificações creditícias outorgadas a estes países pelas agências internacionais classificadoras, como Standard & Poor e Moody's Investor Services.

Quadro 11.5

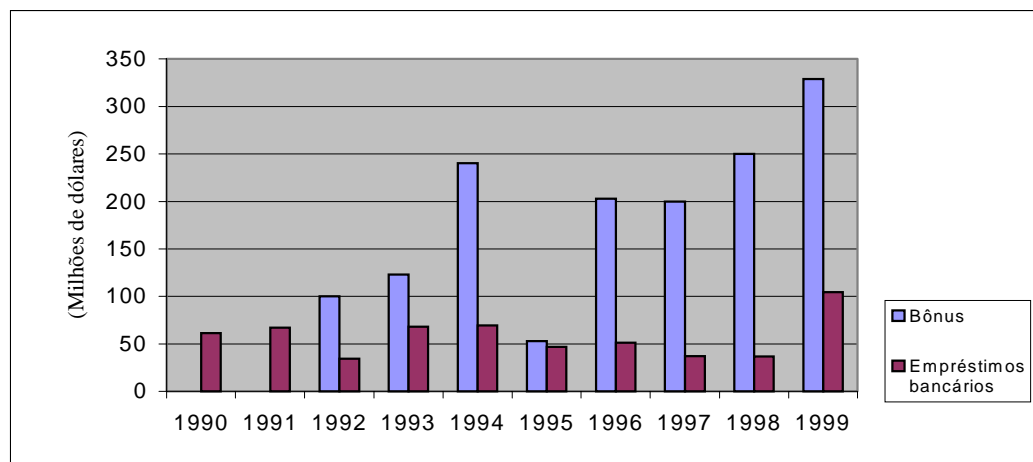
FLUXOS LÍQUIDOS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO, 1990-1999

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Antígua e Barbuda	61	55	20	15	25	31	19	28	26	12
Bahamas	-17	-1	40	11	22	10	11	17	147	145
Barbados	11	7	14	9	13	12	22	18	16	15
Belize	17	14	16	9	15	21	17	12	18	-7
Dominica	13	15	21	13	23	54	18	20	11	13
Granada	13	15	23	20	19	20	18	22	51	43
Guiana	8	13	147	70	107	74	81	90	47	48
Haiti		-2	-2	-2	-3	7	4	5	11	30
Jamaica	138	133	142	78	170	245	273	137	369	524
Saint Kitts e Nevis	49	21	13	14	15	20	17	25	34	77
Santa Lúcia	45	58	41	34	32	30	23	45	84	87
São Vicente e Granadinas	8	9	15	31	47	31	18	42	28	25
Suriname	-77	19	-54	-47	-30	-21	7	-9	9	5
Trinidad e Tobago	109	169	178	379	516	299	320	1 000	730	633
Total	378	525	614	634	971	833	848	1 452	1 581	1 650

Fonte: CEPAL, *O investimento estrangeiro na América Latina e Caribe*, Santiago do Chile, vários anos.

Desde a crise da dívida dos anos 1980, os empréstimos dos bancos comerciais tampouco têm sido um componente significativo dos fluxos de capital destinados ao Caribe. Estes fluxos revelaram um comportamento errático, posto que aumentaram de US\$ 61,2 milhões em 1990 para US\$ 69,3 milhões em 1994, depois caíram para US\$ 51,5 milhões em 1995 e novamente subiram para US\$ 104,5 milhões em 1999 (veja o gráfico 11.3). Em todo caso, os empréstimos também se concentraram em poucos mercados, sobretudo Jamaica, Belize e, em menor medida, Barbados e Trinidad e Tobago.

Gráfico 11.3

EMISSIONES INTERNACIONAIS DE BÔNUS E FLUXOS BANCÁRIOS, 1990-1998

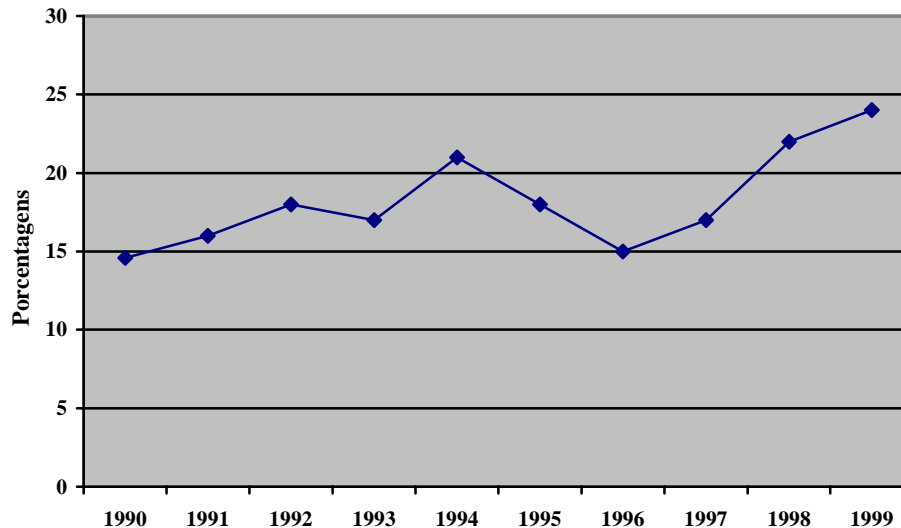
Fonte: Banco Mundial, *Fluxos mundiais de financiamento para o desenvolvimento*, Washington, D.C., vários números.

O desenvolvimento incipiente dos mercados acionário e de capital dos países menores, que contam com poucas bolsas de valores em funcionamento, pode ter impedido o emprego de bônus e fluxos de ativos para financiar investimentos privados. Para enfrentar este problema, os países do Caribe tomaram uma série de iniciativas destinadas a desenvolver e aprofundar os mercados de capital, uma das quais foi introduzir o comércio de valores e as cotações paralelas, especialmente entre as bolsas de Barbados, Jamaica e Trinidad e Tobago, mas estas iniciativas ainda se encontram numa etapa inicial de desenvolvimento.

Os fluxos de capital, sobretudo o investimento estrangeiro direto, tiveram vários efeitos nas economias caribenhas, segundo suas características (fusão e aquisição ou investimentos totalmente novos) e, principalmente, a forma que os países se integraram aos mercados financeiros internacionais. Os investimentos totalmente novos se converteram na forma mais comum de investimento estrangeiro direto no Caribe, embora as aquisições tenham adquirido importância desde o começo dos anos 1990, devido à privatização de entidades estatais em áreas tais como a atividade bancária e as finanças, os serviços públicos, o transporte e as indústrias manufatureiras (açúcar e cimento, entre outras).

Uma das principais contribuições dos fluxos de capital, sobretudo do investimento estrangeiro direto, tem sido o financiamento de investimentos nacionais. Tradicionalmente, as economias do Caribe dependiam do capital estrangeiro para cobrir os déficits cambiais e as diferenças entre poupança e investimento. A importância do IED no que diz respeito aos investimentos nacionais, calculada como a relação entre o IED e a formação bruta de capital fixo, aumentou consideravelmente na última década (veja o gráfico 11.4).

Gráfico 11.4
IED COMO PORCENTAGEM DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL, 1996-1998

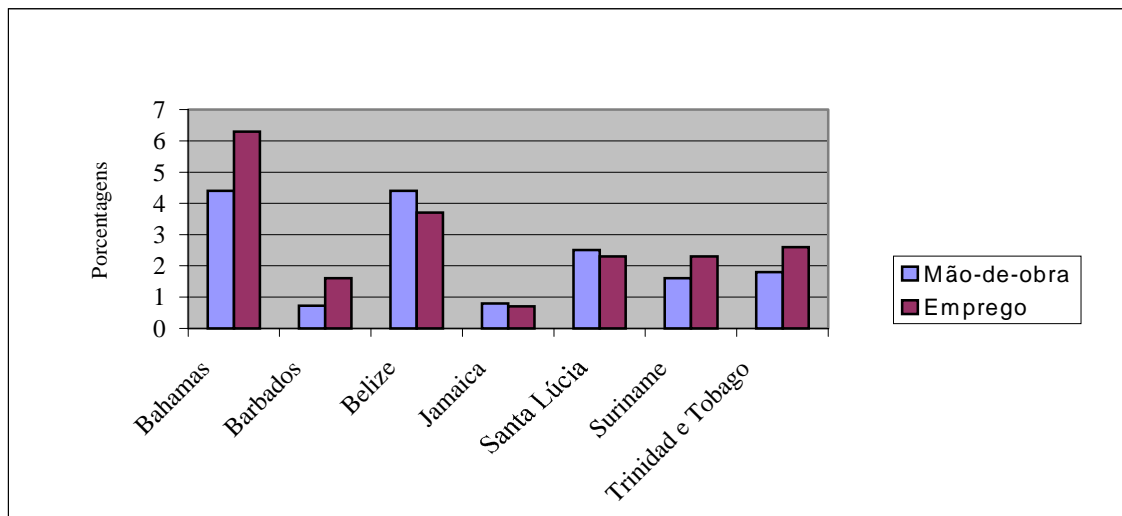


Fonte: CEPAL, com base em dados nacionais.

IV. Emprego e migração

Em termos gerais, nos anos 1990 as taxas de desemprego se mantiveram altas, apesar de terem diminuído levemente, de uma média de 15% para 12% (veja o gráfico 11.5). Em termos setoriais, os efeitos da globalização sobre o emprego obedecem às mudanças na composição do produto e às tendências dos fluxos de investimento intra-regional e extra-regional.

Gráfico 11.5
**CRESCIMENTO DO EMPREGO E MÃO-DE-OBRA,
1991-1997**



Fonte: Escritório da OIT para o Caribe, *Caribbean Statistical Digest*, vários números.

No setor agrícola, o emprego se reduziu. A incerteza originada em torno do regime que a União Européia aplicaria à banana também teve repercussões nos países membros da OECD que a produzem. Os dados sobre a matéria indicam que se registrou uma numerosa perda de empregos. Por exemplo, nas Ilhas de Barlavento, o emprego na indústria bananeira diminuiu de 56.428 trabalhadores em 1990 para 35.796 em 1998 (Sandiford, 2000). A deterioração prevista das preferências comerciais, em consequência da aplicação do Acordo de Cotonou e a abertura da União Européia às exportações de banana de outros países, de tal modo que se deu prioridade aos primeiros em oferecer o produto, poderia influir negativamente no crescimento e no emprego dos países exportadores de banana.

A participação absoluta do setor manufatureiro no emprego se reduziu praticamente em todos os países, com exceção de Belize e Granada (veja o quadro 11.6). Em Barbados, Jamaica e Trinidad e Tobago este setor foi o mais afetado pela concorrência das importações, dado que suas indústrias se desenvolveram no âmbito da industrialização destinada à substituição de importações, o que as descapitava para competir com produtos manufaturados mais baratos. O setor registrou um crescimento negativo, uma contração do emprego e uma queda de sua contribuição ao emprego e ao produto nacional. Destes três países, o mais afetado parece haver sido a Jamaica, cujo crescimento anual médio do emprego se reduziu em 2.4%. O impacto da globalização no setor manufatureiro foi agravado pelo Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLC), que deteriorou a posição competitiva dos países caribenhos em relação ao México.

Quadro 11.6
**AUMENTO DO EMPREGO NO SETOR MANUFATUREIRO,
 1992-1997**

País	Variação percentual na participação do setor, 1992-1997	Crescimento médio anual, 1992-1997	Variação na porcentagem do emprego total, 1997
Antígua e Barbuda	....	....	....
Barbados	-8.6	0.2	-0.1
Belize	1.7	4.4	1.5
Dominica	....	....	....
Granada	7.8	0.0	3.1
Guiana	....	....	....
Jamaica	-16.5	-2.4	-1.4
Saint Kitts e Nevis	....	....	....
Santa Lúcia	-3.1	0.0	-0.4
São Vicente e Granadinas	....	....	....
Suriname	-21.4	-4.0	-1.6
Trinidad e Tobago	-2.1	2.2	1.0

Fonte: ILO Caribbean Office, *Globalization and Employment in the Caribbean: A Review of Labour Market Policies and Development in the 1990s in Light of the Commitments of the World Summit for Social Development*, agosto de 1999.

Nota: Os dados correspondentes a Trinidad e Tobago excluem a refinação de petróleo e o açúcar.

O investimento estrangeiro direto no setor de serviços de Barbados, Jamaica e os países membros da OECO contribuíram para a criação de empregos. A indústria turística se converteu em uma das principais fontes de emprego nos países caribenhos, embora seja possível que a positiva contribuição do IED tenha sido anulada pela perda de empregos no setor manufatureiro em consequência da liberalização comercial, sobretudo na Jamaica. Como já foi indicado, as exportações de produtos manufaturados, especialmente de roupas, vêm sofrendo uma contração desde que o Tratado de Livre Comércio da América do Norte entrou em vigor. As repercussões que este teve nas exportações de manufaturas da Jamaica ficam claramente em evidência devido ao fato de que nas zonas de processamento de exportações o emprego subiu de somente 960 trabalhadores em 1983, quando estas foram criadas, para 14,220 em 1992.

No entanto, o emprego total diminuiu desde então e se estima que em 1998 somente trabalhavam nessas zonas cerca de 6,000 pessoas (CNUCED, 1999a; Willmore, 1993). A indústria do vestuário tem sido a mais afetada pelo TLC, posto que o número de pessoas empregadas aumentou de 6,191 em 1982 para 28,700 em 1992, mas logo se reduziu drasticamente, para menos de 6,000 em 1997-1998.

Para mitigar os efeitos da liberalização sobre o emprego, os países caribenhos iniciaram programas de educação e capacitação técnica, para que os trabalhadores possam responder à demanda de um meio econômico em constante transformação. Concretamente, foram reestruturadas várias instituições de ensino técnico e profissional, para adaptá-las às necessidades dos mercados de trabalho. Em alguns países (por exemplo, Barbados), se ampliou o programa ensino médio para oferecer uma série de cursos sobre gestão empresarial, tecnologia da informação, fabricação de roupas e têxteis, e artes industriais.

Além disso, reconhecendo o importante papel que desempenham as pequenas e médias empresas em termos de criação de empregos, muitos países começaram a executar numerosos programas e mecanismos, em colaboração com instituições internacionais e multilaterais; estes incluem isenções fiscais e créditos subsidiados, destinados a fomentar o desenvolvimento deste tipo de empresas. Alguns países começaram a aplicar medidas para flexibilizar o mercado de trabalho.

Muitos países da sub-região assinaram o Protocolo II do Tratado de Chaguaramas, cujo propósito é permitir o livre movimento da mão-de-obra, do capital e das empresas. Algumas empresas se estabeleceram em outros países membros da Comunidade; por exemplo, a rede “Sandals” da Jamaica abriu hotéis em vários outros países. No entanto, o livre movimento da mão-de-obra continua sendo limitado, devido ao temor que este desperta em muitos países da sub-região.¹⁰

Apesar disto, a corrente inter-regional de mão-de-obra aumentou na última década, mas a informação disponível sobre seu volume é limitada. Em geral, a emigração de trabalhadores se origina nos países de menor renda e tem como ponto de destino os de maior renda; por exemplo, a migração do Haiti para as Bahamas e República Dominicana e da Guiana para Trinidad e Tobago. A maioria dos emigrantes são trabalhadores agrícolas pouco qualificados, operários de construção ou empregados das indústrias de serviços. Ainda que essa emigração possa ter efeitos positivos em países que atravessam um período de auge econômico, como Trinidad e Tobago, apresenta problemas econômicos e políticos às economias pequenas e frágeis, como Antígua e Barbuda, onde 30% da mão-de-obra está integrada por trabalhadores provenientes de outros países do Caribe.

As correntes migratórias extra-regionais responderam a outros fatores e compreendem uma maior proporção de trabalhadores qualificados. Estas correntes são determinadas por fatores de expulsão nos países do Caribe —como as crises econômicas, a instabilidade política e o recrudesimento da delinqüência— e fatores de atração nos países desenvolvidos, especialmente a crescente demanda de mão-de-obra qualificada. Estes últimos fatores obedecem em grande medida ao envelhecimento da mão-de-obra nos países desenvolvidos e à escassez de trabalhadores qualificados, como professores e enfermeiras, assim como à rápida expansão das indústrias de tecnologia da informação e ao emprego de novas tecnologias nas indústrias da “velha economia”. O Canadá, o Reino Unido e os Estados Unidos, entre outros países desenvolvidos, têm realizado campanhas para contratar trabalhadores qualificados e solucionar seu problema de escassez. Por exemplo, estima-se que os Estados Unidos necessitarão de cerca de dois milhões de professores ao final da presente década. O Reino Unido necessita atualmente de 26,000 professores, motivo pelo qual iniciou uma ativa campanha de contratação no estrangeiro. Os professores caribenhos, sobretudo da Jamaica e Trinidad e Tobago, aproveitaram esta oportunidade aberta aos interessados em emigrar, o que provocou temor pelos efeitos adversos que poderia ter no sistema educacional dos países do Caribe. A contratação de enfermeiras na sub-região despertou preocupações similares. A Jamaica respondeu a esta situação contratando enfermeiras e professores de países em desenvolvimento, como Cuba.

O corolário das correntes migratórias intra-regionais e extra-regionais é a migração de retorno, estimulada pela revolução da informática e das comunicações, embora no momento não exista evidência documentada a respeito. Alguns profissionais, sobretudo especialistas em tecnologia da informação com estudos no estrangeiro e que haviam se incorporado à força de trabalho do país receptor, regressaram ao Caribe, seja para trabalhar em empresas multinacionais ou para criar suas próprias empresas. Outros abriram serviços de consultoria, em alguns casos em colaboração com residentes, para responder à crescente necessidade de serviços de alta qualidade das empresas e do governo. Isto talvez seja mais freqüente nas economias baseadas nos serviços,

¹⁰ Poucos países aplicaram a disposição que autoriza a não exigência de uma permissão de trabalho aos formados em instituições de ensino superior da região. As Bahamas, que não são membro do Mercado Comum do Caribe, se mostraram relutantes em se incorporar à Economia e Mercado Únicos, pelas consequências que poderia ter para sua economia o livre movimento da mão-de-obra. Algo similar ocorre com os pequenos países do Caribe Oriental.

como as do Caribe Oriental, as Bahamas e a Jamaica, onde a indústria dos serviços, sobretudo de telecomunicações, registrou uma grande expansão desde o começo dos anos 1990. Também há o caso de caribenhos que completaram seu período como trabalhadores ativos no estrangeiro e voltam a seu país para instalar negócios ou para viver como aposentados.

A migração de retorno não é uma característica particular desta etapa da globalização. Também ocorreu nos anos 1970, estimulada pelos governos da Jamaica e Guiana, que ofereceram incentivos a cidadãos qualificados para regressar a seu país de origem e ocupar cargos no setor público. O que distingue o atual fenômeno do anterior é o fato de que agora os incentivos provêm do mercado e que os emigrantes que regressam estão interessados em trabalhar no setor privado. De todo modo, os governos facilitam o regresso dos emigrantes, seja mediante a promulgação de leis, como ocorreu em Saint Kitts e Nevis, ou com projetos comunitários, como na Jamaica.

Uma importante consequência da migração da mão-de-obra é a crescente importância que adquiriram as remessas, particularmente no Haiti, na Jamaica e nos países da OECD, exceto Antígua e Barbuda. O envio de remessas foi facilitado pelo desenvolvimento de melhores e mais eficientes canais de intermediação, como as transferências eletrônicas de fundos. As remessas aumentaram em termos absolutos e relativos; em 1999 representavam 17% do PIB no Haiti e 11% na Jamaica. Também são significativas em Granada e Saint Kitts e Nevis (CEPAL/CDCC, 1998). Embora o mais comum é que se destinem ao consumo, há indícios de que também se destinam a financiar a compra de casas e a instalação de negócios (CEPAL, 2000i).

V. A globalização e a política e o desempenho macroeconômicos

Os acentuados desequilíbrios macroeconômicos e, sobretudo, os problemas relacionados com o balanço de pagamentos e a queda das taxas de crescimento do produto induziram os países maiores do Caribe (Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago)¹¹ a realizar reformas orientadas ao mercado na década de 1990; como parte destas reformas adotaram medidas de política fiscal e monetária destinadas a reduzir a participação do governo na atividade econômica e reconhecer em maior medida o papel dos preços num livre mercado.

Os países caribenhos que aplicaram estas reformas introduziram mudanças na política fiscal, com o objetivo de cortar gastos e aumentar a receita. Numa primeira etapa, o corte de gastos foi obtido através das reduções dos investimentos de capital, mas posteriormente se recorreu ao congelamento dos salários, à contração do emprego no setor público e à limitação das transferências do governo para as empresas públicas, incluindo as de serviços. Outros aspectos das reformas econômicas foram a adoção de políticas monetárias mais estritas, sobretudo mediante a concessão de menores créditos do setor público, a supressão dos controles impostos às taxas de juros e a eliminação progressiva dos subsídios a essas taxas. A política cambial também fazia parte dos programas anunciados de reformas; na maioria dos casos ocorreu uma liberalização *de jure*, enquanto os controles cambiais foram eliminados paulatinamente. Além disso, os programas de reforma econômica incluíam políticas destinadas a facilitar o investimento estrangeiro direto, enquanto que os programas de reforma comercial consistiam tanto em reduções de impostos como na eliminação das restrições quantitativas.

Os países menores do Caribe (Antígua e Barbuda, Dominica, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Anguila e Montserrat) continuaram aplicando as políticas acordadas desde o estabelecimento da União Monetária do Caribe Oriental e a criação paralela do Banco Central do Caribe Oriental (1983).

¹¹ Veja Hilaire (2000).

Na década de 1990 as taxas de crescimento diminuíram com relação às duas décadas anteriores. O crescimento médio do PIB real *per capita* baixou de 1.6% nos anos 1980 para 1.4% nos anos 1990, e o crescimento médio diminuiu em 8 dos 13 países sobre os quais se dispõe de dados comparativos (veja o quadro 11.7).

As Bahamas e Barbados conseguiram manter a liderança do crescimento na região, enquanto nos países membros da OECD, que haviam tido um desempenho relativamente satisfatório nos anos 1980, observou-se uma acentuada queda; o único integrante deste grupo que apresentou uma taxa mais elevada de crescimento na década de 1990 foi Dominica.¹² Quanto aos demais membros da OECD, o ritmo de crescimento se reduziu abruptamente em Antígua e Barbuda, Santa Lúcia e Saint Kitts e Névis.

Quadro 11.7
PAÍSES DO CARIBE: CRESCIMENTO DO PIB REAL, 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1981-1990	1991-2000
Anguila	-3.6	7.1	7.5	7.1	-4.2	3.5	9.2	5.2	8.7	-0.7	...	4.0
Antígua e Barbuda	2.7	0.8	5.1	6.2	-5.0	6.1	5.6	3.9	4.6	3.1	6.1	3.3
Aruba	5.0	4.0	5.0	5.9	5.7	3.9	4.2	2.8			...	4.6
Bahamas	-4.0	-2.0	1.7	0.9	0.3	4.2	3.3	3.0	6.0	4.9	...	1.8
Barbados	-4.1	-5.7	1.0	3.8	2.9	4.1	2.6	4.8	2.4	3.7	1.1	1.6
Belize	3.1	9.5	4.3	1.5	3.9	1.5	4.0	1.3	6.4	8.2	4.5	4.4
Dominica	2.2	2.7	1.8	2.2	1.6	3.0	2.2	2.3	0.9	0.2	4.4	1.9
Granada	3.6	1.1	-1.3	3.3	3.2	2.9	4.2	7.3	7.5	6.4	3.5	3.8
Guiana	6.0	7.8	8.2	8.5	5.0	7.9	6.2	-1.7	3.0	3.0	-2.9	5.4
Haiti	0.3	-13.2	-2.4	-8.3	4.4	2.7	1.4	3.1	2.3	1.0	-0.5	-0.9
Jamaica	0.7	1.5	1.5	1.0	0.7	-1.4	-2.1	-0.7	-0.4	0.8	2.2	0.2
Montserrat	-20.9	2.7	2.5	0.9	-7.6	-21.5	-20.0	-8.6	-12.8	-1.9	...	-8.7
Saint Kitts e Nevis	2.3	3.1	5.4	5.4	3.5	5.9	7.3	1.0	3.7	7.5	5.8	4.5
Santa Lúcia	0.0	7.4	-1.6	4.6	1.7	1.4	0.6	2.7	3.5	0.7	6.8	2.1
São Vicente e Granadinas	1.4	6.9	1.8	-2.9	8.3	1.2	3.1	5.7	4.2	2.1	6.5	3.2
Suriname	3.2	-1.8	-11.6	-0.7	0.7	13.0	5.7	10.7	-4.1	-5.5	0.5	1.0
Trinidad e Tobago	2.7	-1.6	-1.5	3.6	4.0	3.8	3.1	4.4	5.1	4.0	-2.6	2.8

Fonte: CEPAL, com base em dados nacionais.

Nas economias maiores o crescimento foi heterogêneo. Na Guiana, Trinidad e Tobago e, em menor medida, em Barbados, este aumentou enormemente. Em compensação, o crescimento diminuiu na Jamaica e em Belize, ainda que de forma mais leve neste último caso. A queda do crescimento do PIB se deu paralelamente a uma acentuação de sua volatilidade e das diferenças entre os países caribenhos. A volatilidade, calculada com base no desvio-padrão, aumentou de 3.1 nos anos 1980 para 3.3 nos 1990.

¹² Os países da OECD haviam registrado um aumento significativo da renda nos anos 1980, graças à uma gestão macroeconômica adequada, bem como à uma situação favorável com relação à exportação de produtos básicos, tanto em termos de volume quanto em termos de preço, e à entrada de capital externo.

A estabilização macroeconômica e o ajuste estrutural não trouxeram uma expansão significativa da poupança ou do investimento. Entre 1990 e 1999, o persistente déficit da conta corrente externa da região se refletiu em uma diferença entre poupança e investimento da ordem de 10% do PIB. Em média, a poupança representou 19% do PIB, enquanto os investimentos representaram uma média de 29% do PIB. O coeficiente de poupança diminuiu na Jamaica nos últimos anos da década de 1990, em parte devido à crise do setor financeiro, mas se manteve relativamente estável na maioria dos demais países. No mesmo período, os investimentos acusaram uma forte reativação em Trinidad e Tobago, graças a projetos de investimento de grande envergadura no setor petroquímico. Apesar dos problemas financeiros experimentados nos últimos anos da década, os investimentos mantiveram seu grande dinamismo na Jamaica, sobretudo no setor turístico e manufatura em enclaves. Os coeficientes de investimento se mantiveram em um nível relativamente alto em Barbados, Guiana e nos países da OECO. A reativação dos investimentos, particularmente na Guiana, respondeu aos programas de ajuste e de reforma, bem como à recuperação da confiança dos investidores estrangeiros. O investimento interno bruto na Guiana aumentou de 22% do PIB em 1989 para 28.7% em 1998.

A liberalização e desregulamentação financeiras foram perigosas em muitos países em desenvolvimento com estruturas débeis de regulamentação e supervisão financeiras. No caso do Caribe, a crise financeira que afetou a Jamaica no segundo quinquênio dos anos 1990 ilustra este perigo. A rápida liberalização e desregulamentação da economia interna se traduziu em uma proliferação de instituições financeiras. Amparando-se em normas muito pouco estritas de supervisão e regulamentação, estas instituições começaram a oferecer altas taxas de juros para atrair depósitos, e usaram os lucros para conceder novos créditos e investir em atividades de maior risco. O planejamento deficiente, a inadequada avaliação dos riscos, as discrepâncias entre ativos e passivos e a falta de transparência na concessão de empréstimos a entidades interconectadas contribuíram para debilitar as carteiras de empréstimos. Devido à isto e às altas taxas de juros, muitas instituições financeiras enfrentaram uma alta porcentagem de empréstimos não pagos e, em consequência, uma crise de liquidez. O Governo da Jamaica respondeu a esta situação criando uma empresa de ajuste financeiro (FINSAC), encarregada de analisar e solucionar os problemas de solvência e liquidez do setor financeiro. A crise financeira teve um alto custo econômico e social, mas a experiência adquirida deve contribuir em grande medida para impedir que se repita.

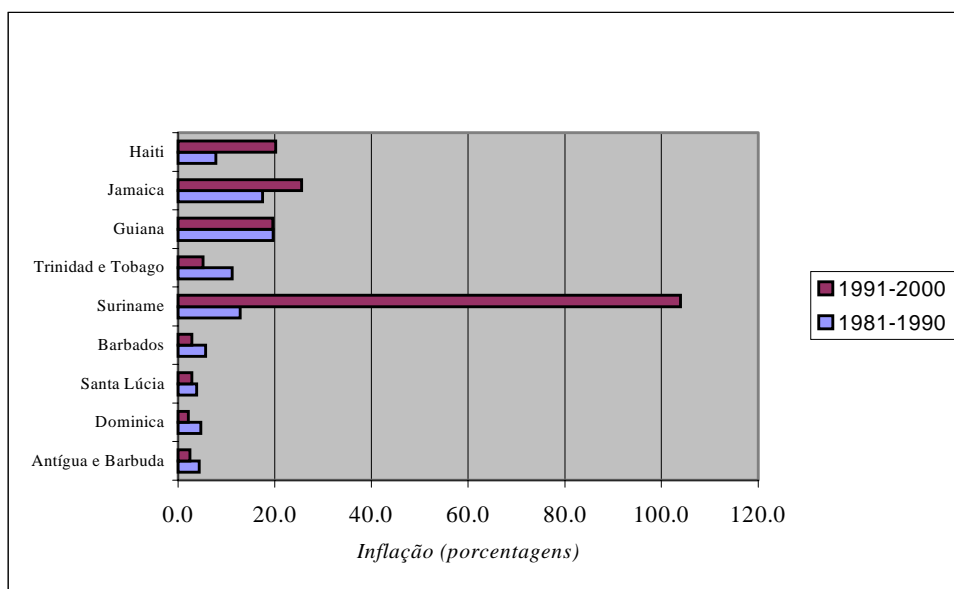
No que diz respeito ao crescimento, as economias da região tiveram um desempenho deficiente, mas em geral os preços se mantiveram estáveis. Em quase todos os países esta estabilidade de preços pode ser atribuída, em boa parte, à adoção de taxas de câmbio fixas na maioria dos países,¹³ que, junto às condições externas favoráveis, permitiram às economias do Caribe reduzir a taxa de inflação para um só dígito.

A inflação média se reduziu na maioria dos países nos anos 1990. As principais exceções foram o Suriname, que registrou uma alta inflação em meados da década, e a Jamaica, país em que a inflação se manteve relativamente alta até 1997. Muitos países, que sofreram os dramáticos efeitos do déficit fiscal e de sua monetarização, optaram por fortalecer o manejo financeiro e monetário, com o objetivo de eliminar a inflação. De fato, a inflação média se reduziu a quase a metade nos países da OECO, para 2.6%, enquanto que em outros, exceto Suriname, diminuiu de 11.1% nos anos oitenta para 9.5% em 1999 (veja o gráfico 11.6).

¹³ No Caribe coexistem quatro regimes cambiais. O primeiro deles consiste em uma união monetária com um taxa de câmbio fixa em relação ao dólar, que foi adotado pelas economias pequenas da sub-região (Antígua e Barbuda, Dominica, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Anguila e Montserrat), depois da constituição da União Monetária do Caribe Oriental e da criação paralela do Banco Central do Caribe Oriental (1983). O segundo regime cambial, aplicado pelas Bahamas, Barbados e Belize, consiste em uma taxa de câmbio estabelecida por cada país e vinculada ao dólar dos Estados Unidos. O terceiro, aplicado pela Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago, consiste em uma taxa de câmbio flutuante. O quarto é uma dupla taxa de câmbio, regime aplicado, entre outros, pelo Suriname. No entanto, na prática, a maioria dos países tem uma taxa de câmbio vinculada a outra moeda, devido a mínima flutuação das taxas nominais.

A decisão de manter taxas de câmbio fixas ou vinculadas possibilitou a estabilidade de preços, mas também tem provocado uma valorização real da moeda. Unido ao escasso crescimento das exportações e ao dinamismo das importações, isto deu origem a constantes problemas no balanço de pagamentos, que deixam em evidência a necessidade de adotar taxas de juros altas e contar com a entrada de capital estrangeiro.

Gráfico 11.6
TAXAS MÉDIAS DE INFLAÇÃO, 1981-2000



Fonte: CEPAL, com base em dados nacionais.

À isso se soma o fato de que o reduzido tamanho das economias e as características dos regimes cambiais não deixam lugar para variações de preços, motivo pelo qual o peso dos processos de ajuste deve recair fundamentalmente sobre a renda. Isto tem importantes conseqüências para a política fiscal, o emprego e o crescimento. Em particular, um contexto macroeconômico como o descrito impede que se utilize a política fiscal com fins anticíclicos.

A longo prazo, isto também entorpece o potencial de crescimento destas economias, simplesmente porque esta orientação da política, combinada com altas taxas de juros e o domínio dos artigos de consumo na composição das importações, limita as possibilidades das economias do Caribe de desenvolverem a infra-estrutura humana e física.

A liberalização das importações tem significativos efeitos fiscais para os países muito dependentes das receitas que estas geram. Em alguns países membros da OECD, os impostos sobre o comércio internacional representam até 60% da receita do governo. Uma reforma tributária implicaria sérios problemas em países como Antígua e Barbuda e Saint Kitts e Nevis, nos quais o imposto de renda de pessoa física foi eliminado há vários anos. Sem dúvida, os países que dependem muito dos impostos sobre o comércio terão que tomar outro tipo de medidas, pelo menos a médio prazo. Deverão considerar a possibilidade de adotar um imposto sobre o valor agregado ou uma combinação de outros impostos, ainda que a aplicação deste tipo de medidas possa ser difícil do ponto de vista político. De fato, a recente tentativa do Governo de Antígua e Barbuda para estabelecer um imposto relativamente baixo sobre as vendas enfrentou uma enérgica oposição da população.

Os países maiores também adotaram outras estruturas tributárias para compensar a perda de receita correspondente aos impostos sobre o comércio internacional tal e qual ocorreu na Jamaica e Trinidad e Tobago.

VI. O desenvolvimento sustentável

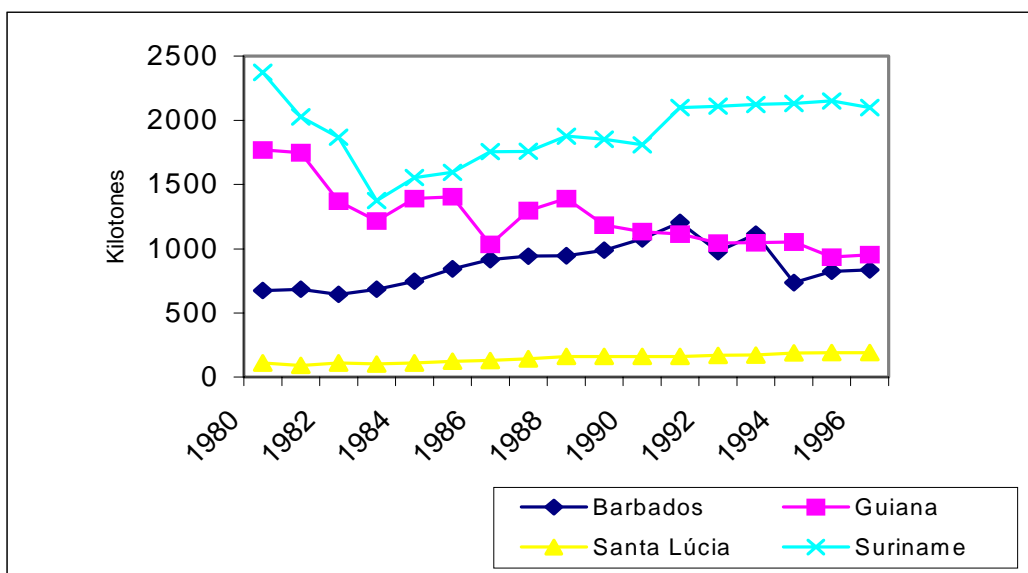
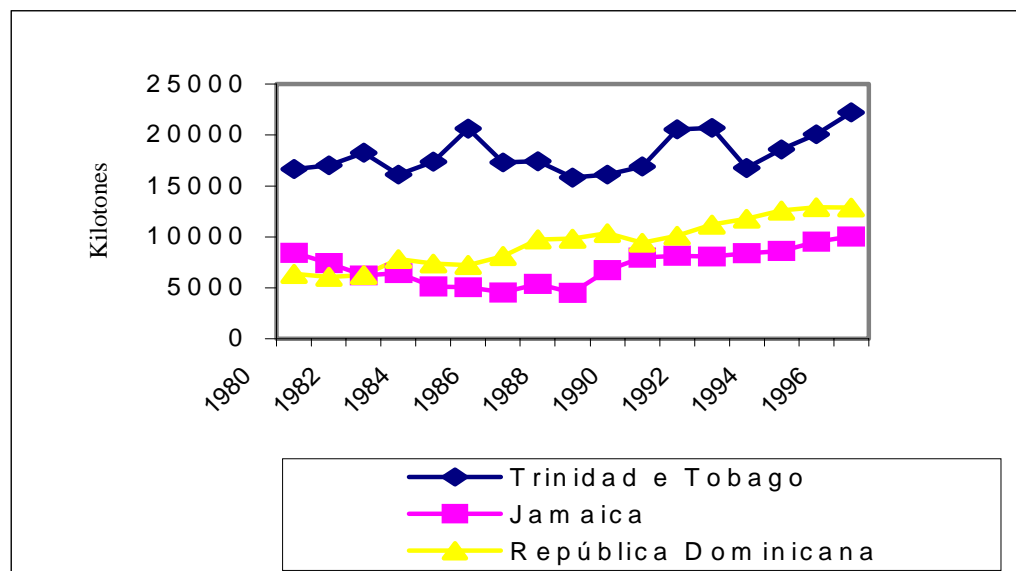
A globalização teve repercussões no emprego dos recursos naturais, na expansão dos assentamentos humanos e na aplicação de políticas de desenvolvimento com tendência a superar a pobreza e a desigualdade em termos de renda, constituindo alguns dos problemas mais sérios do desenvolvimento sustentável que afetam os países caribenhos.

A vulnerabilidade da sub-região obedece a vários fatores. A alta densidade de população é um problema sério nas ilhas, exceto nas Bahamas. Barbados, por exemplo, tem uma densidade de 625 pessoas por km². A pressão da população no que diz respeito ao uso da terra, práticas agrícolas e padrões de especialização teve consequências negativas para o meio ambiente.

A modificação dos padrões de especialização também influenciou o desenvolvimento sustentável. A especialização em atividades baseadas no emprego de recursos naturais em países como Guiana, Jamaica, Suriname e Trinidad e Tobago, que têm vantagens comparativas na exploração de mineral e óxido de alumínio, madeira, ouro, diamantes e petróleo, apresenta importantes problemas relacionados com a taxa de esgotamento dos recursos não renováveis. Isto é o que ocorre, em particular, no caso da bauxita na Jamaica e do ouro na Guiana. Por exemplo, a Guiana tem uma das maiores minas de ouro a céu aberto da América do Sul, mas suas reservas vêm diminuindo devido à exploração mais intensiva dos investidores estrangeiros. O valor agregado relacionado à especialização neste campo da produção é limitado e somente pode contribuir para aumentar a receita em divisas se for intensificada a exploração, o que poderia provocar um rápido esgotamento deste recurso. Além disso, o processo de produção deve ser realizado de maneira a reduzir a um mínimo o impacto negativo sobre o meio ambiente; mas, como se sabe, as empresas transnacionais avaliam os custos e benefícios de uma exploração de recursos naturais que não seja prejudicial do ponto de vista ambiental. Os governos, por sua vez, podem se ver forçados a fazer concessões no que diz respeito às práticas empregadas, com o fim de atrair e manter no país os investimentos estrangeiros diretos destinados a esses setores.

A diversificação para indústrias altamente poluidoras, que fazem uso intensivo de capital e recursos energéticos, causou uma deterioração do meio ambiente na Jamaica, Trinidad e Tobago e Suriname, entre outros países. A poluição alcançou níveis muito altos de emissões de dióxido de carbono (veja o gráfico 11.7). Os ecossistemas naturais terrestres que normalmente absorvem dióxido de carbono se viram ameaçados pelo tipo de atividades realizadas na Jamaica e em Trinidad e Tobago, como a coleta de lenha, os assentamentos precários, o cultivo agrícola em encostas, o cultivo intensivo e o uso de técnicas agrícolas inadequadas. A exploração agrícola intensiva destinada a aumentar o rendimento por hectare deteriorou tanto os solos como a água, pelo fato de utilizar grandes volumes de fertilizantes químicos, fungicidas, pesticidas e herbicidas, que contribuem para as emissões excessivas de nitrogênio (CEPAL, 2001g).

Gráfico 11.7
EMISSIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO₂)



O crescente desenvolvimento do turismo também teve efeitos ambientais negativos, devido à erosão de praias e zonas costeiras e destruição de recifes de coral. A extração ilegal de areia também contribuiu para a erosão. Com o tempo o notável aumento do turismo, em particular das chegadas de cruzeiros, também exerce pressão no meio ambiente natural e as redes de infra-estrutura, por aumentar a demanda de água e a produção de dejetos.

Embora o turismo em cruzeiros e iates proporcione valor agregado e receita em divisas, seu potencial de crescimento está limitado pela capacidade de sustento das ilhas. Na realidade, a superfície e os serviços de infra-estrutura dos pequenos países da sub-região são escassos e não podem absorver um turismo em grande escala.

A pressão demográfica e a incidência da pobreza deram lugar a práticas como as mencionadas, que contribuíram em grande medida para o desmatamento no Caribe, especialmente no Haiti, Jamaica e Santa Lúcia. A Jamaica tem o índice mais alto de desmatamento (7%) do Caribe e o segundo mais alto do mundo, depois do Líbano (CEPAL/PNUMA, 2001). O desmatamento provocou inundações, a deterioração das bacias e a poluição das águas subterrâneas. Concretamente, no segundo semestre de 2001 a Jamaica foi vítima de graves inundações e perdas no setor agrícola que ascenderam a US\$ 12 milhões.



Bibliografia

- Abarza, Jacqueline e Jorge Katz (2002), *Los derechos de propiedad intelectual en el mundo de la OMC*, serie Desarrollo productivo, N° 118 (LC/L.1666-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), janeiro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.200.
- Abella, Manolo (2000), “Migrants Rights and National Interest”, documento apresentado no Simpósio sobre Migração Internacional nas Américas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Organização Internacional para as Migrações (OIM) (San José, Costa Rica, 4 a 6 de setembro).
- Aboites, Jaime e Mario Cimoli (2001), “Intellectual Property Rights and National Innovation Systems. Some Lesson from the Mexican Experience”, documento apresentado na Conferência do DRUID Nelson e Winter (Aalborg, 12 a 15 de junho) (<http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/>).
- Abreu, Marcelo de Paiva (1993), “Trade policies and bargaining in a heavily indebted economy: Brazil”, *Countries in World Trade Policies and Bargaining Strategies*, Diana Tussie e Davis Glover (comps.), Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Acemoglu, Daron e Fabrizio Zilibotti (2001), “Productivity differences”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, N° 2.
- Aceña, Pablo Martín e Jaime Reis (comps.) (2000), *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold, 1854-1933*, Nova York, St. Martin's Press.
- Acosta, Maria José (2002), “Consultoras en ingeniería: el caso de Chile”, Santiago do Chile, inédito.
- Acuña, Guillermo (2000), Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990 (LC/R.2023), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

- Aghion, Philippe, Eve Caroli e Cecilia García-Peñalosa (1999), "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, Nº 4.
- Agosin, Manuel e Ricardo Ffrench-Davis (2001), "Managing Capital Inflows in Chile", *Short-term Capital Flows and Economic Crises*, Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes e Anwar Nasution (comps.), Nova York, Oxford University Press/Universidade das Nações Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER).
- Agosin, Manuel (2000), "Fortaleciendo la institucionalidad financiera latinoamericana", Santiago do Chile, Secretaria Executiva, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- (1998), "Entradas de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis e Helmut Reisen (comps.), Santiago do Chile, McGraw-Hill.
- Ahluwalia, Montek S. (2000), *Reforming the Global Financial Architecture*, Londres, Secretaria da Commonwealth, abril.
- (1999), "The IMF and the World Bank in the New Financial Architecture", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 11, Nova York, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Akyüz, Yilmaz e Andrew Cornford (1999), "Capital flows to developing countries and the reform of the International Financial System", *UNCTAD Discussion Paper*, Nº 143, Genebra, novembro.
- Akyüz, Yilmaz (1998), "The East Asian financial crisis: back to the future?", *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, Jomo Kwame Sundaram (comp.), Hong Kong, Hong Kong University Press.
- Alarcón, R. (s/f.), *The Development of Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nova York, Oxford University Press, setembro.
- (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nova York e Oxford, Oxford University Press.
- Annan, Kofi A. (2001), *Discurso do Secretário Geral das Nações Unidas na cerimônia de entrega do Premio Nobel da Paz*, Oslo, 10 de dezembro.
- (2000), *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Nova York, Departamento de Información Pública (DIP).
- (1999), "An increasing vulnerability to natural disasters", *The International Herald Tribune*, 10 de setembro.
- Arthur, W. Brian (1989), "Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events", *Economic Journal*, vol. 99, Nº 1.
- Artigas, Carmen (2001), *El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética: revisión de algunas oportunidades*, serie Políticas sociales, Nº 54 (LC/L.1597-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.01.II.G.138.
- Atkinson, Anthony Barnes (1999), *Is Rising Income Inequality Inevitable?: A Critique of the Transatlantic Consensus*, Helsinki, Universidade das Nações Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER).
- (1996), "Income Distribution in Europe and United States", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, Nº 1.
- Bairoch, Paul (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- (1981), "The main trends in national economic disparities since the Industrial Revolution", *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*, Paul Bairoch e Maurice Lévy-Leboyer (comps.), Londres, The Macmillan Press.
- Baldwin, Richard e Philippe Martín (1999), "Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamentals Differences", *Working Paper* Nº 6904, Cambridge, Massachusetts, Escritório Nacional de Pesquisas Econômicas (NBER).
- Baldwin, Robert (1956), "Patterns of Development in Newly Settled Regions", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 24, maio.
- Banco Mundial (2002a), *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Nova York, Oxford University Press.

- _____(2002b), *Global Economic Prospects and the Developing Countries. Making Trade Work for the World's Poor 2002*, Washington, D.C.
- _____(2002c), *Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo 2002: el comercio al servicio de los pobres en el mundo*, Washington, D.C.
- _____(2001a), "From natural resources to the knowledge economy. Trade and job quality", *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington, D.C., setembro.
- _____(2001b), *Financial Impact of the HIPC Initiative. First 22 Country Cases*, Washington, D.C., 10 de abril.
- _____(2001c), *Indicadores del desarrollo mundial, 2001*, Washington, D.C., abril.
- _____(2001d), *Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C., setembro.
- _____(2001e), *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Spring Board*, Washington, D.C., janeiro.
- _____(2000a), *Toward a Caribbean Vision 2020: A Regional Perspective on Development Challenges, Opportunities and Strategies for the "Next Two Decades"*, Washington, D.C., Grupo do Caribe para a cooperação em matéria de desenvolvimento econômico (CGCED), junho.
- _____(2000b), *Caribbean Economic Overview 2000*, World Bank Report, N° 20460-LAC, Washington, D.C., Unidade de Gestão para o Caribe, Região da América Latina e Caribe, Grupo do Caribe para a cooperação em matéria de desenvolvimento econômico (CGCED), junho.
- _____(1999a), *Indicadores del desarrollo mundial*, Washington, D.C., versão em CD-ROM.
- _____(1999b), *World Development Indicators*, Washington, D.C., versão em CD-ROM.
- _____(1999c), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000. En el umbral del siglo XXI*, Washington, D.C., setembro.
- _____(1999d), *Global Development Finance: Analysis and Summary Tables*, Washington, D.C.
- _____(1998), *Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo, 1998/99*, Washington, D.C.
- _____(1997), *Private Capital Flows to Developing countries: The Road to Financial Integration*, Washington, D.C., Oxford University Press, maio.
- _____(1996), *Prospects for Information Service Exports for the English-Speaking Caribbean*, Washington, D.C., Divisão de Informática e Telecomunicações, Departamento de Indústria e Energia.
- _____(1995), *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C., setembro.
- _____(1994), *Caribbean Region: Coping with Changes in the External Environment*, Washington, D.C., World Bank Report, N° 12821-LAC, Divisão do Caribe, Departamento de Países III, Região da América Latina e Caribe, maio.
- Barrera, Felipe e Mauricio Cárdenas (1997), "On the effectiveness of capital controls: the experience of Colombia during the 1990s", *Journal of Development Economics*, vol. 54, N° 1, outubro.
- Barro, Robert J. e Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nova York, McGraw-Hill.
- Barro, Robert J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Benn, Denis e Kenneth Hall (2000), *Globalization : A Calculus of Inequality*, Kingston, Jamaica, Ian Randle Publishers.
- Behrman, Jack (1972), *The Role of International Companies in Latin America: Autos and Petrochemicals*, Massachusetts, Lexington Books.
- Berry, Albert (comp.) (1998), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Londres, Lynne Rienner.
- _____(1992), "Firm (or plant) size in the analysis of trade and development", *Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives*, Gerald K. Helleiner (comp.), Nova York, Universidade das Nações Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER), Oxford University Press.
- Berry, Albert, François Bourignon e Christian Morrison (1991), "Global Economic Inequality and Its Trends since 1950", *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, Lars Osberg (comp.), Armonk, Nova York, Sharpe.
- _____(1983), "Changes in the World Distribution of Income Between 1950 and 1977", *Economic Journal*, vol. 93, junho.
- Bertoncello, Rodolfo (2001), "Migración, movilidad e integración: desplazamientos poblacionales entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay", documento apresentado no Terceiro Colóquio Internacional de Geo Crítica, Migração e Mudança Social (Barcelona, Espanha, 28 a 31 de maio) (www.ub.es/geocrit).

- BID (2001), *Remittances to Latin America and the Caribbean: Comparative Statistics*, Washington, D.C.
- (1998), *Workers and Labour Markets in the Caribbean: Policies and Programmes to Increase Sustainable Economic Growth*, vol. 1, Washington, D.C.
- Bielschowsky, Ricardo (1998); “Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL: una reseña”, *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Bloomstein, H.J. (1995), “Structural changes in financial markets: overview of trends and prospects”, *The New Financial Landscape: Forces shaping the Revolution in Banking, Risk Management and Capital Markets*, Paris, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- Blum, Jack e outros (1998), *Financial Heavens, Banking Secrecy and Money Laundering*, Viena, Escritório de Fiscalização de Drogas e Prevenção do Delito (OFDPD).
- Bourgignon, François e C. Morrison (2002), “The size distribution of income among world citizens: 1820-1990”, *American Economic Review*, a ser publicado.
- BPI (Banco de Pagos Internacionais) (2001), *71st Annual Report*, Basilea, 11 de junho.
- Brañes, Raúl e Orlando Rey (2001), *Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe*, série Seminários e conferências, Nº 5 (LC/L.1528-P), Santiago do Chile, abril. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.01.II.G.73.
- Braudel, Fernand (1994), *La dinámica del capitalismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Buitelaar, Rudolf (2001), “Clusters ecoturísticos en América Latina: hacia una interpretación”, *Memorias del Seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales*, maio de 2001, Rudolf Buitelaar e José Javier Gómez (comps.), série Seminários e conferencias, Nº 17 (LC/L.1645-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.01.II.G.197.
- Buitelaar, Rudolf, Ramón Padilla e Ruth Urrutia (1999), “Industria maquiladora y cambio técnico”, *Revista de la CEPAL*, Nº 67 (LC/G.2055-P), Santiago do Chile, abril.
- Bulmer-Thomas, Victor (1994), “The economic history of Latin America since Independence”, Cambridge Latin American Studies, Nº 77, Nova York, Cambridge University Press.
- Burda, Michael C. e Barbara Dulosch (2000), “Fragmentation, Globalization and Labor Markets”, *CESifo Working Paper Series* Nº 352, outubro.
- Calderón, Alvaro (1999), “Inversiones españolas en América Latina: ¿una estrategia agresiva o defensiva?”, *Economía exterior*, Nº 9, Madrid, Grupo Estudios de Política Exterior.
- Calderón, L. (2000), “Migración y derechos políticos en el Seminario La Migración Internacional entra en un Nuevo Milenio”, Buenos Aires, 2 a 4 de novembro.
- Calvo, Guillermo e outros (2001), “Growth and External Financing in Latin America”, documento apresentado na Quadragésima Segunda Reunião Anual da Assembléia de Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Santiago do Chile, março.
- (1993), “Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors”, *IMF Staff Papers*, Nº 40, Washington, D.C.
- Camdessus, Michel (2000), “An Agenda for the IMF at the Start of the 21st Century”, *Remarks at the Council on Foreign Relations*, Nova York, fevereiro.
- Canales, Alejandro e Christian Zolniski (2000), “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”, documento apresentado no Simpósio sobre Migração Internacional nas Américas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização Internacional para as Migrações (OIM) (San José, Costa Rica, 4 a 6 de setembro).
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo e Rosemary Thorp (comps.) (2000a), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. An Economic History of Twentieth Century Latin America, Volume One*, Nova York, Palgrave Press/St. Martins.
- (comps.) (2000b), *Industrialisation and the State in Latin America: the Post War Years. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. III, Nova York, Palgrave Press/Martins.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2000a), *Trade and Investment Report 2000. Dynamic Interface of Regionalism and Globalization*, Georgetown, Secretaria da CARICOM/Ian Randle Publishers.
- (2000b), *The Development of the Caribbean Single Market and Economy*, Guyana, Comunidade do Caribe (CARICOM), outubro.
- Carlson, Beverly (2001), “Education and the Labour Market in Latin America: Confronting Globalization”, Working Paper, Santiago do Chile, inédito.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, 3 volúmenes, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.

- Castles, Stephen e Mark J. Miller (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Nova York, Guilford Press.
- Castillo, Manuel Ángel (1990), "Población y migración internacional en la frontera sur de México: evolución y cambios", *Revista Mexicana de Sociología*, año 52, N° 1, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Castro, A. (2000), "La evolución reciente en los sistemas de seguridad social: hacia soluciones acordes con las posibilidades económicas y las necesidades sociales", *Revista del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social CIESS*, junho.
- CELADE (Centro Latino-Americano de Demografía) (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, Serie E, N° 37 (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.93.II.G.8.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2000-2001* (LC/G.2149-P), Santiago do Chile, março. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.02.II.G.6.
- ____ (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- ____ (2001b), *Creecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- ____ (2001c), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago do Chile, outubro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.141.
- ____ (2001d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.17.
- ____ (2001e), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000* (LC/G.2125-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.12.
- ____ (2001f), *Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, serie Población y desarrollo, N° 14 (LC/L.1529-P), Santiago do Chile, Divisão de População da CEPAL - Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.74.
- ____ (2001g), *Trade, environment and development: implications for Caribbean countries* (LC/CAR/G.669), Puerto España, Sede Sub-regional da CEPAL para o Caribe, novembro.
- ____ (2001h), *The Competitive Analysis of Nations 2001*, Santiago do Chile.
- ____ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.81.
- ____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago do Chile.
- ____ (2000c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2102-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.2.
- ____ (2000d), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.4.
- ____ (2000e), *Producto bruto geográfico de la Ciudad de Buenos Aires 1992/1998*, Escritório da CEPAL em Buenos Aires, fevereiro.
- ____ (2000f), *Informe de la reunión de expertos sobre remesas en México: propuestas para su optimización* (LC/MEX/L.452(SEM.115.2)), México, D.F., Sede Sub-regional da CEPAL no México.
- ____ (2000g), *Informe de relatoría del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, serie Población y desarrollo, N° 12 (LC/L.1462-P), Santiago do Chile, Divisão de População da CEPAL - Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.144.
- ____ (2000h), *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.18.
- ____ (2000i), *The vulnerability of the Small Island Developing States of the Caribbean* (LC/CAR/G.588), Puerto España, Sede Sub-regional da CEPAL para o Caribe.
- ____ (1999a), *Trade Policy in CARICOM: overview of the main trade policy measures* (LC/CAR/G.591), Puerto España, Sede Sub-regional da CEPAL para o Caribe, dezembro.
- ____ (1999b), *Tax performance and reform in the Organisation of Eastern Caribbean States* (LC/CAR/G.561), Puerto España, Sede Sub-regional da CEPAL para o Caribe, junho.
- ____ (1999c), *Globalization of financial markets: implications for the Caribbean* (LC/CAR/G.562), Puerto España, Sede Sub-regional da CEPAL para o Caribe, junho.

- ____(1999d), “The Impact of Information and Communications Technology”, Puerto España, Sede Sub-regional da CEPAL para o Caribe, inédito.
- ____(1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versão revisada e atualizada, Santiago do Chile, Fondo de Cultura Económica.
- ____(1998b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.98.II.G.2.
- ____(1998c), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, Nº 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago do Chile, julho. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.98.II.G.5.
- ____(1998d), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998* (LC/G.2042-P), Santiago do Chile, dezembro. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.98.II.G.14.
- ____(1998e), *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.98.II.G.3.
- ____(1998f), The contribution of remittances to social and economic development in the Caribbean (LC/CAR/G.543), Puerto España, Sede Sub-regional da CEPAL para o Caribe, agosto.
- ____(1998g), Directions for the reform process in the Caribbean (LC/CAR/G.534), Puerto España, Sede Sub-regional da CEPAL para o Caribe.
- ____(1997), *La brecha de la equidad, América Latina, el Caribe y la cumbre social*, serie Libros de la CEPAL, Nº 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.97.II.G.11.
- ____(1996a), *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, serie Libros de la CEPAL, Nº 43 (LC/G.1925/Rev.1-P), Santiago do Chile, julho. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.96.II.G.3.
- ____(1996b), *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*, serie Libros de la CEPAL, Nº 42 (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.96.II.G.2.
- ____(1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, Nº 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.94.II.G.3.
- ____(1993), Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (LC/MEX/L.154/Rev.1), México, D.F., Sede Sub-regional da CEPAL no México.
- ____(1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, serie Libros de la CEPAL, Nº 32 (LC/G.1701/Rev.1-P; LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago do Chile, abril. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.92.II.G.5.
- ____(1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, serie Libros de la CEPAL, Nº 33 (LC/G.1702/Rev.2), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.92.II.G.6.
- ____(1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, serie Libros de la CEPAL, Nº 25 (LC/G.1601-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.90.II.G.6.
- CEPAL/BID (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Banco Interamericano de Desenvolvimento) (2000), Un tema de desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres (LC/MEX/L.428), México, D.F., Sede Sub-regional da CEPAL no México.
- CEPAL/PNUD, (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2001), El Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/G.2146(CONF.90/3)), documento preparado para a Conferência Regional da América Latina e Caribe preparatória da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro, Brasil, 23 e 24 de outubro), Santiago do Chile, 8 de outubro.
- CEPAL/PNUMA (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) (2001), La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades (LC/G.2145(CONF.90/3)), Santiago do Chile, outubro.
- Chandler, Alfred Dupont Jr. (1990), *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- ____(1977), *The Visible Hand*, Massachussets, MIT Press.
- Chang, Ha-Joon (2002a), “Infant Industry Promotion in Historical Perspective: A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?”, documento preparado para a Conferência “Development theory at the threshold of the twenty-first century”, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- ____(2002b), “Pulling Up the Ladder?: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective”, Cambridge, Universidade de Cambridge, a ser publicado.

- _____(2001), “Infant Industry Promotion in Historical Perspective. A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?”, documento preparado para a conferência “Development Theory at the Threshold of the Twenty-first Century”, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- _____(1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan/St. Martin’s Press.
- Chenery, Hollis, Sherman Robinson e Moshe Syrquin (1986), *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Nova York, Banco Mundial, Oxford University Press.
- Chudnovsky, Daniel, Andrés López e Valeria Freylejer (1997), “La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria argentina”, Documento de Trabajo, Nº 24, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), outubro.
- Cimoli, Mario (comp.) (2000), *Developing Innovation System: Mexico in the Global Context*, Nova York/Londres, Continuum-Pinter Publishers.
- Cimoli, Mario e Giovanni Dosi (1995), “Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap”, *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, Nº 3.
- Cimoli, Mario e Jorge Katz (2001), “Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development. A Latin American Perspective”, documento apresentado na Conferência do DRUID Nelson and Winter (Aalborg, 12 a 15 de junho) (<http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/>).
- Clark, William C. e outros (2000), “Assessing Vulnerability to Global Environmental Risks”, Discussion Paper, Nº 2000-12, Cambridge, Massachusetts, Universidade de Harvard.
- Clinton, William J. (2001), “Impacto de las nuevas tecnologías en la educación”, documento apresentado na Conferência para o portal educativo oficial educ.ar, Buenos Aires, 10 de junho.
- Collier, Paul e Jan Willem Gunning (1999), “The IMF’s Role in Structural Adjustment”, *Economic Journal*, Nº 109, novembro.
- Confederation Internationale des Syndicats Libres (1998), *Migrations et mondialisation: les nouveaux esclaves*, Paris.
- Coriat, Benjamin e Fabienne Orsi (2001), *The Installation in the United States of a New Regime of Intellectual Property Rights, Origins, Content, Problems*, Paris, Centro de Economia da Universidade Paris Nord (CEPN), Universidade de Paris 13, junho.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), “Liberalization, Globalization and Income Distribution”, Working Papers, Nº 157, Helsinki, Universidade das Nações Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER), março.
- Council on Foreign Relations (1999), *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture. Task Force Report*, Washington, D.C., Instituto de Economia Internacional (IIE).
- Crisp, J. (2000), “Pensando fuera de la caja: evaluación y acción humanitaria”, *Migraciones Forzadas*, Nº 8.
- Crow, John W., Ricardo H. Arriazu e Niels Thygesen (1999), *External Evaluation of Surveillance Report*, Washington, D.C., junho.
- Cubides, Humberto (1998), “El problema de la ciudadanía: una aproximación desde el campo de la comunicación-educación”, *Revista Nómadas*, Nº 9, Bogotá, D.C.
- Culpeper, Roy (2000), “The evolution of global financial governance”, *Global financial reform: How? Why? When?*, Roy Culpeper e Devesh Kapur (comps.), Ottawa, The North-South Institute.
- _____(1995), “La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia la América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos”, *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, Ricardo Ffrench-Davis e Stephany Griffith-Jones (comps.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cusiamo, Maryann (2000), “The rise of trans-sovereign problems”, *Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda*, Bedford, St. Martin’s, Boston.
- Dam, Kenneth W. (1970), *The GATT: Law and International Organization*, Chicago, Illinois, Chicago University Press.
- D’Arista, Jane W. e Stephany Griffith-Jones (2001), “The boom of portfolio flows to ‘emerging markets’ and its regulatory duplications”, *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, Oxford, Oxford University Press.
- de Ferranti, David e outros (2000), “Securing our Future in a Global Economy”, *World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints*, Washington, D.C., Banco Mundial, junho (http://wbln0018.worldbank.org/lac/car_edstrat/secdoclib.nsf/).
- De Gregorio, José, Sebastián Edwards e Rodrigo Valdés (2000), “Controls on Capital Inflows: Do They Work?”, NBER Working Paper, Nº W7645, Washington, D.C., abril.

- Deininger, Klaus e Lyn Squire (1996), "A New Data Set Measuring Inequality", *World Bank Economic Review*, vol. 10, Washington, D.C.
- Devés, Eduardo (2001), *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*, tomo I, Santiago do Chile, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Editorial Biblos.
- Di Filippo, Armando e Rolando Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Dirven, Martine (comp.) (2001), *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos: reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina*, serie Libros de la CEPAL, N° 61 (LC/G.LC/G.2122-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.23.
- Divisão de População das Nações Unidas (2000), *Replacement Migration* (ESA/P/WP.160), Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA), Secretaria das Nações Unidas, março.
- Dodd, Randall (2001), "Derivatives and international capital flows", documento apresentado no Seminário "Capital Flows to Emerging Markets Since the Asian Crisis", Helsinki, Universidade das Nações Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER) - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outubro.
- Dowrich, Steve e J. Bradford DeLong, (2001), "Globalisation and Convergence", documento apresentado na conferência do Escritório Nacional de Pesquisas Econômicas (NBER) "Globalization in Historical Perspective", Santa Bárbara, 3 a 6 de maio.
- Dunning, John H. (1994), "Re-evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment", *Transnational Corporations*, vol. 3, N° 1, fevereiro.
- _____(1993a), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Nova York, Addison-Wesley.
- _____(1993b), "The Theory of Transnational Corporations", *International Business and the Development of the World Economy*, John H. Dunning (ed.), vol. 1, The United Nations Library on Transnational Corporations.
- Easterly, William (2001a), *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____(2001b), "The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998", *Journal of Economic Growth*, junho.
- Eatwell, John e Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nova York, The New Press.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IE).
- _____(1996), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press.
- Emmerij, Louis, Richard Jolly e Thomas G. Weiss (2001), *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*, Bloomington e Indianapolis, Indiana University Press.
- Escaith, Hubert e Samuel Morley (2001), "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de la América Latina y el Caribe. Una estimación empírica", *El Trimestre Económico*, vol. 68 (4), N° 272, México, D.F., outubro-dezembro.
- Espenshade, Thomas J. e outros (2001), "Employment and earnings of foreign-born scientists and engineers", *Population Research and Policy Review*, vol. 20, N° 1-2.
- Evans, Peter (2001), "Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities, and Deliberative Development", Berkeley, Universidade da Califórnia, novembro, inédito.
- Ezekiel, Hannan (1998), "The role of special drawing rights in the International Monetary System", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 11, Nova York, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialization in Latin America. From the "Black Box" to the "Empty Box" A Comparison of Contemporary Industrialization Patterns*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.98.II.G.5.
- FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação) (2001a), "La Evaluación de los recursos forestales mundiales 2000", (http://www.fao.org/forestry/foris/index.jsp?start_id=4668&lang_id=3).
- Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação (2001b), "FAO Statistical Databases (FAOSTAT)" (<http://apps.fao.org/inicio.htm>).
- Feeney, P.W. (1994), *Securitization: Redefining the Bank*, Nova York, St. Martin's Press.
- Feenstra, Robert C. (1998), "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12.

- Feenstra, Robert C. e Gordon H. Hanson (2001), "Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages", Working Paper, Nº 8372, Cambridge, Massachusetts, Agência Nacional de Pesquisas Econômicas (NBER) (<http://www.nber.org/papers/w8372>).
- Fernández-Arias, Eduardo (1996), "The New Wave of Private Capital Inflows: Push or Pull?", *Journal of Development Economics*, vol. 48, Nº 2, março.
- Ferraz, Claudio e Ronaldo Seroa da Motta (2001), *Regulação, mercado ou pressão social? Os determinantes do investimento ambiental na indústria*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago do Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Ffrench-Davis, Ricardo e Guillermo Larraín (2001), "How Optimal are the Extremes? Latin American Exchange Rate Policies during the Asian Crisis", documento apresentado no Seminário da Universidade das Nações Unidas (UNU), Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER)/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), "Capital Flows to Emerging Markets Since the Asian Crisis", Helsinki, outubro.
- Ffrench-Davis, Ricardo e Helmut Reisen (comps.) (1998), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina, segunda edición*, Santiago do Chile, McGraw-Hill.
- Ffrench-Davis, Ricardo e José Antonio Ocampo (2001), "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", *Crisis financieras en países 'exitosos'*, Ricardo Ffrench-Davis (comp.), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/McGraw-Hill.
- Finger, J. Michael e Ludger Schuknecht (1999), "Market Access Advances and Retreats: The Uruguay Round and Beyond", Policy Research Working Paper, Nº 2232, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Finger, J. Michael e Ludger Schuknecht e Philip Schuler (1999), "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge", Policy Research Working Paper, Nº 2215, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fischer, Stanley (1999), "Reforming the International Financial System", *Economic Journal*, Nº 109, novembro.
- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (1998), "Capital Account Liberalization and the Role of the IMF. Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?", *Essays in International Finance*, Nº 207, Princeton, Departamento de Economia, Universidade de Princeton.
- FitzGerald, Valpy (2001), "International Tax Cooperation and Capital Mobility", documento preparado para o vigésimo nono período de sessões da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2001a), *International Capital Markets, Developments, Prospects and Key Policy Issues*, Washington, D.C., agosto.
- (2001b), *Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues*, Washington, D.C., Policy Development and Review Department, fevereiro.
- (2001c), *Government Finance Statistics Manual 2001*, Washington, D.C., Departamento de Estatísticas, dezembro.
- (2001c), *Balance of Payments Statistics Yearbook 2001, vol. 51, part 1*, Washington, D.C.
- (2000a), *Report of the Acting Managing Director to the International Monetary and Financial Committee on Progress in Reforming the IMF and Strengthening the Architecture of the International Financial System*, Washington, D.C., abril.
- (2000b), "Trade and Domestic Financial Market Reform Under Political Uncertainty: Implications for Investment, Savings, and the Real Exchange Rate", Working Paper series, Nº 00/175, Washington, D.C., outubro.
- (1999a), *Report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, Washington, D.C., setembro.
- (1999b), *World Economic Outlook and International Capital Markets Interim Assessment, 1998*, Washington, D.C., janeiro.
- (1998), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., novembro.
- (1997), *Perspectivas de la economía mundial, 1997*, Washington, D.C., maio.
- (1993), *Manual de balanza de pagos, 1993*, quinta edição, Washington, D.C.
- (s/f), "IMF, Article IV Consultations-Caribbean Countries", Washington, D.C., varios números.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1998), "Technical Symposium on International Migration and Development", documento apresentado no Simpósio técnico sobre migração internacional e

- deenvolvimento (Haia, 29 de junho a 3 de julho), Comitê Administrativo de Coordenação das Nações Unidas, Equipe de Tarefas sobre serviços sociais básicos para todos, Grupo de trabalho sobre migração internacional.
- Fornari, F. e A. Levy (1999), "Global liquidity in the 1990s: geofigureical and long run determinants", *BIS Conference Papers*, Nº 8 (<http://www.bis.org/pub1/confer08.htm>).
- François, Joseph F., Bradley McDonald e Hakan Nordström (1996), "A User's Guide to Uruguay Round Assessments", Staff Working Paper, Nº RD-96-003, Genebra, Divisão de Estudos e Análisis Econômicas, Organização Mundial do Comércio (OMC).
- Frankel, Jeffrey (1999), "No single currency regime is right for all countries or at all times", *Essays in International Finance*, Nº 215, Seção de Finanças Internacionais, Departamento de Economia, Universidade de Princeton.
- Franklin, R.E. (1993), "Financial markets in transition: or the decline of commercial banking", *Changing Capital Markets: Implications for monetary Policy, Proceedings*, Jackson Hole (comp.), Wyoming, Federal Reserve Bank of Kansas, 19 a 21 de agosto.
- Freeman, Christopher (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons From Japan*, Londres, Pinter Publisher.
- Frenkel, Roberto (2001), "Las políticas macroeconómicas en la tercera década de la globalización financiera", documento preparado para o Seminário "La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI", Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 28 e 29 de agosto.
- Frohmann, Alicia (2001), "Las dos caras de Jano. Globalización, libre comercio y género: riesgos y oportunidades", Santiago do Chile, inédito.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman e Anthony J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Furman, Jason e Joseph Stiglitz (1998), "Economic crises: evidence and insights from East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 2.
- Gallopin, Gilberto C. (comp.) (1995), "El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina", *Lecturas*, Nº 79, México, D.F., Editorial de la Universidad das Nações Unidas/Fondo de Cultura Económica,
- Gallopin, Gilberto C. e Graciela Chichilnisky (2001), "The environmental impact of globalization on Latin America: a prospective approach", *Managing Human-Dominated Systems: Proceedings of the Symposium at the Missouri Botanical Garden, St. Louis, Missouri; 26-29 March 1998*, Victoria C. Hollowell (comp.), Missouri Botanical Gardens Press.
- Ganuza, Enrique, Arturo B. León e Pablo F. Sauma (2000), "Gasto público en servicios sociales básicos: la situación regional", *Papeles de población*, año 6, Nº 24, abril-junho.
- Gardner, Howard (1999), *The disciplined Mind*, Penguin Books.
- Garrido, Celso (2001), *Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los años noventa*, serie Desarrollo productivo, Nº 111 (LC/L.1622-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.01.II.G.161.
- Gates, Bill (1999), *Business at the Speed of Thought*, Nova York.
- GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Genebra.
- Gavin, Michael (1997), *A Decade of Reforms in Latin America: Has it Delivered Lower Volatility*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Giarini, Orio (1999), *Progress Newsletter*, dezembro 1999-janeiro 2000.
- Goldstein, Morris e Michael Mussa (1993), *The Integration of World Capital Markets: Implications for Monetary Policy*, Kansas, Banco da Reserva Federal de Kansas City, agosto.
- Greenspan, Alan (1998), "The structure of the International Financial System", *Remarks at the Annual Meeting of the Securities Industry Association*, Boca Raton, Florida, 5 de novembro.
- Grieco, Elizabeth M. e Rachel C. Cassidy (2001), "Overview of Race and Hispanic Origin. Census 2000 Brief", Escritório do Censo dos Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows*, Londres, Macmillan.
- Griffith-Jones, Stephany e José Antonio Ocampo, con Jacques Cailloux (1999), *The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture*, Estocolmo, Expert Group on Development Issues (EGDI).
- Griffith-Jones, Stephany e Stephen Pratt (2001), "Will the Proposed New Basel Capital Accord Have a Net Negative Effect on Developing Countries?", Instituto de Estudios para o Desenvolvimento (IDS) (<http://www.ids.ac.uk/ids/global/finance/intfin.html>).

- Grossman, Gene M. e Elhanan Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Grunwald, Joseph e Kenneth Flamm (1985), *Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Grupo dos 10 (2001), "Report on Consolidation in the Financial Sector", Basilea (<http://www.bis.org>).
- Grupo dos 24 (1999), *Communiqué*, 25 de setembro.
- Hamada, Koichi (2000), "An Asian perspective on the desirable international financial architecture", *Financial Globalization and the Emerging Economies*, José Antonio Ocampo e outros (comps.), serie Libros de la CEPAL, N° 55 (LC/G.2097-P), Santiago do Chile, Instituto Internacional Jacques Maritain/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.00.II.G.39.
- Hamel, G. e C.K. Prahalad (1985), "Do You Really Have a Global Strategy?", *Harvard Business Review*, N° 4, julho-agosto.
- Hatton, Timothy J. e Jeffrey G. Williamson (1998), *The Age of Mass Migration*, Oxford, Oxford University Press.
- Hausmann, Ricardo (2000), "Exchange rate arrangements for the new architecture", *Global Finance from a Latin American Viewpoint*, Paris, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Centro de Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- Hawkins, Jeff (2001), "Quality shipping in the Asia Pacific Region", *International Journal of Maritime Economics*, vol. 3, N° 1, Rotterdam.
- Held, Günther (1994), "¿Liberalización o desarrollo financiero?", *Revista de la CEPAL*, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Helleiner, Gerald K. (2000a), "Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?", *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Genebra, 11 de dezembro.
- ____ (2000b), "External conditionality, local ownership and development", *Transforming Development*, Jim Freedman (comp.), Toronto, University of Toronto Press.
- ____ (2000c), "Developing Countries in Global Economic Governance and Negotiation Processes", documento preparado para el proyecto del Instituto Mundial de Pesquisas de Economía do Desenvolvimento (WIDER) "New Roles and Functions for the UN and the Bretton Woods Institutions", Helsinki, inédito.
- ____ (1997), "Capital Account Regimes and the Developing Countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8, Nova York, Nações Unidas, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- ____ (comp.) (1994), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Nova York, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Pesquisas de Economía do Desenvolvimento (WIDER), Nova York, Routledge, junho.
- Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago do Chile, abril.
- Hilaire, Alvin D.L. (2000), "Caribbean Approaches to Economic Stabilization", IMF Working Paper Series, N° WP/00/73, Washington, D.C.
- Hilbert, Martín (2001), *Latin America on Its Path into the Digital Age: Where Are We?*, serie Desarrollo productivo, N° 104 (LC/L.1555-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.01.II.G.100.
- Hirschman, Alnbert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Hofman, André (2000), "Standardised capital stock estimates in Latin America: a 1950-94 update", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, N° 1, janeiro.
- Hopenhayn, Martín e Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Howells, Jeremy (2000), *Innovation & Services: New Conceptual Frameworks*, CRIC Discussion Paper, N° 38, Center of Research on Innovation and Competition, Universidade de Manchester.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2002), "Pesquisa Anual de Serviços" (<http://www.ibge.gov.br>).
- IEA (Organismo Internacional de Energia) (2000), *Key World Energy Statistics*, Paris.
- ILO Caribbean Office (2001), *Informe sobre el empleo en el mundo 2001. La vida en el trabajo en la economía de la información*, Genebra.

- ILO Caribbean Office (1999), *Globalization and Employment in the Caribbean: A Review of Labour Market Policies and Development in the 1990s in Light of the Commitments of the World Summit for Social Development*, agosto.
- ILO Caribbean Office (1997), *Report on the ILO Consultation on Export Processing Zones*, Belize, 29 a 31 de outubro.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2001), *IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda del 2000: resultados generales*, San José, Costa Rica.
- INS (Immigration and Naturalization Service) (2000), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001), "Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability" (<http://www.ipcc.ch/>).
- Iredale, R. (2001), "The migration of professionals: theories and typologies", *International Migration*, vol. 39, Nº 5.
- _____(1998), "The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favouring and Hindering its International Mobility", documento apresentado no Simpósio técnico sobre migração internacional e desenvolvimento (Haia, 29 de junho a 3 de julho), Comitê Administrativo de Coordenação das Nações Unidas, Equipe de Tarefas sobre serviços sociais básicos para todos, Grupo de trabalho sobre migração internacional.
- ISO 14000 (<http://www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm>).
- Jara, Alejandro (1993), "Bargaining Strategies of Developing Countries in the Uruguay Round", *Countries in World Trade Policies and Bargaining Strategies*, Diana Tussie e Davis Glover (comps.), Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Kaldor, Mary (2001), "Comprender el mensaje del 11 de setiembre", *El País*, Madri, 27 de setembro.
- Kamin, Steven B. e Karsten von Kleist (1999), "The Evolution and Determinants of Emerging Market Credit Spreads in the 1990s", BIS Working Paper, Nº 68, Banco de Pagamentos Internacionais (BPI), maio.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____(1987), *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries: Theory and Case-Studies Concerning its Nature, Magnitude and Consequences*, Londres, The Macmillan Press.
- Katz, Jorge e Eduardo Ablin (1985), "De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería", *Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino*, Eduardo Ablin e outros (comps.), Buenos Aires, Universitaria de Buenos Aires/Nações Unidas.
- Katz, Jorge e Giovanni Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, e Marc A. Stern (1999), *Global Public Goods*, Nova York, Oxford University Press.
- Kearney A.T. (s/f), "Measuring Globalization" (www.foreignpolicy.com).
- Kenny, Charles e David Williams (2000), "What Do We Know About Economic Growth? Or, Why Don't We Know Very Much?", *World Development*, vol. 29, Nº 1.
- Keynes, John Maynard (1945), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Khor, Martin (2000), "Globalization and the South: Some Critical Issues", Discussion Papers, Nº 147, Ginebra, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Kindleberger, Charles P. (1984), *Financial History of Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin.
- _____(1978), *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crisis*, Nova York, Basic Books.
- Knetter, Michael M. e Matthew J. Slaughter (1999), "Measuring Product-Market Integration", NBER Working Paper, vol. 6969, Cambridge, Massachusetts, Escritório Nacional de Pesquisas Econômicas (NBER) (<http://www.nber.org>).
- Krueger, Anne (2001), "International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring", discurso pronunciado na National Economists' Club Annual Members' Dinner, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 26 de novembro.
- Krueger, Anne O. e Sarath Rajapatirana (1999), "The World Bank policies towards trade and trade policy reform", *The World Economy*, vol. 22, Nº 6, agosto.
- Krugman, Paul (1999), "Depression economics returns", *Foreign Affairs*, janeiro-fevereiro.
- _____(1998), "What happened in Asia?", Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, inédito.
- _____(1995), *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- _____(1991), *Geography and Trade*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press (cap. 3)

- _____(1990a), *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____(1990b), *The Age of Diminished Expectations*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Kulfas, Matías (2001), *El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas: factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local*, serie Estudios y perspectivas, Nº 2 (LC/L.1530-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.01.II.G.76.
- Kulfas, Matías, Fernando Portas e Joseph Ramos (2002), “La inversión extranjera en Argentina a fines del siglo XX”, documento apresentado no Seminário Regional CEPAL/UNCTAD sobre Políticas de Investimento Estrangeiro Direto na América Latina, Santiago do Chile, 7-9 de janeiro.
- La Fuente, Mario e Pedro Sáinz (2001), “Participación de los pobres en el fruto del crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Lahera, Eugenio (1999), *Introducción a las políticas públicas* (LC/R.1936), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Lapham, S. (1993a), *The Foreign-Born Population in the United States. 1990 Census of Population* (CP-3-1), Washington, D.C., Departamento de Comercio dos Estados Unidos.
- Lapham (1993b), *Persons of Hispanic Origin in the United States. 1990 Census of Population* (CP-3-3), Washington, D.C., Departamento de Comercio dos Estados Unidos.
- Larraín, Felipe, Raúl Labán e Rómulo Chumacero (1997), “What Determines Capital Inflows? An Empirical Analysis for Chile”, Faculty Research Working Paper, Nº R97-09, Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Universidade de Harvard.
- Le Fort, Guillermo e Sergio Lehmann (2000), “El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica”, Documento de trabajo, Nº 64, Banco Central do Chile, fevereiro.
- Levitt, Theodore (1983), “The globalization of markets”, *Harvard Business Review*, vol. 83, Nº 3, maio-junho.
- Lewis, Arthur W. (1970), *The Development Process*, Centro das Nações Unidas de Informação Econômica e Social.
- Lindert, P.H. e Jeffrey G. Williamson (2001), “Does Globalization Make the World More Unequal?”, documento apresentado na conferência do Escritório Nacional de Pesquisas Econômicas (NBER) “Globalization in Historical Perspective”, Santa Bárbara, 3 a 6 de maio.
- Livacic, Ernesto e Sebastián Sáez (2000), “La supervisión bancaria en América Latina en los noventa”, serie Temas de coyuntura, Nº 10 (LC/L.1434-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outubro. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.00.II.G.112.
- Lollock, L. (2001), “The Foreign-Born Population in the United States. Population Characteristics”, Escritório do Censo dos Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- Lora, Eduardo e Mauricio Olivera (1998), “Macro Policy and Employment Problems in Latin America”, documento preparado para o seminário “Employment in Latin America: What Is the Problem and How to Address It?”, Cartagena de Indias, 15 de março, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Lucas, Robert E., Jr. (1988), “On the mechanics of economic development”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, Nº 1, julho.
- Machlup, Fritz e Edith T. Penrose (1950), “The patent controversy in the Nineteenth Century”, *Journal of Economic History*, Nº 10, maio.
- Machinea, José Luis (2001), *La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado*, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 117 (LC/L.1713-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.02.II.G.23.
- Maciel, George A. (1994), “Protección y proteccionismo”, *La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina*, Patricio Leiva (comp.), Santiago do Chile, Centro Latino-Americano de Economía e Política Internacional (CLEPI).
- Maddison, Angus (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos de Desenvolvimento, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- _____(1995), *Monitoring the World Economy 1820-1992*, Centro de Estudos de Desenvolvimento, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- _____(1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nova York, Oxford University Press.
- _____(1989), *The World Economy in the 20th Century*, Paris, Centro de Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- Marfán, Manuel (2002), “Globalización y gobernabilidad”, inédito.

- Marglin, S. e J. Schor (1990), *The Golden Age of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Marín, Manuel (1999), “Integración y cohesión: la experiencia europea”, documento preparado para a VI Reunião do Círculo de Montevideu, Santo Domingo, República Dominicana, 12 e 13 de novembro.
- Mármora, Lelio (2001), “Prejuicios y gobernabilidad”, *Encrucijadas*, Nº 7.
- (1997), “Políticas y administración para la gobernabilidad migratoria”, documento apresentado na Segunda Conferência Regional sobre Migração (Cidade do Panamá, 11 a 14 de março), inédito.
- Martin, Susan (2001), “Remittances flows and impact”, documento apresentado na Conferência do BID “Remesas como herramienta de desarrollo” (17 e 18 de maio).
- Martínez, Jorge (2000), *Migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*, serie Población y desarrollo, Nº 10 (LC/L.1459-P), Santiago do Chile, Divisão de População da CEPAL - Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.00.II.G.140.
- Martner, Ricardo (2000), *Estrategias de política económica en un mundo incierto: reglas, indicadores, criterios*, serie Cuadernos del ILPES, Nº 45 (LC/IP/G.123-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.00.III.F.1.
- Meissner, Doris (1992), “Managing migrations”, *Foreign Policy*, Nº 86.
- Meltzer, Allan H. e outros (2000), *Report to the US Congress of the International Financial Advisory Commission*, Washington, D.C., março.
- Michalopoulos, Constantine (2000), “Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries”, documento apresentado no Seminário da OMC sobre tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, Genebra, 7 de março.
- Milanovic, Branko (2001), “World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century”, Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- (1999), “True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone”, World Bank Policy Research Working Papers Series, Nº 2244, novembro.
- Millitte, Emru (1999), “Impact of Globalization on Caribbean Export Industries and Export Processing Zones”, documento apresentado no Simpósio da OIT sobre temas de trabalho no contexto da integração econômica e livre comércio. La perspectiva del Caribe, Puerto España, Escritório da OIT no Caribe.
- Mills, F. (1997), *1990-1991 Population and Housing Census of the Commonwealth Caribbean. Regional Monograph, Intraregional and Extraregional Mobility, the New Caribbean Migration*, Puerto España, Comunidade do Caribe (CARICOM).
- Ministério de Ciência e Tecnologia, Brasil (2001), *Ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira, livro verde*, Brasília, Ministério de Ciência e Tecnologia e Academia Brasileira de Ciências.
- Minsky, Hyman P. (1982), “Can “it” Happen Again?: Essays on Instability and Finance”, *Challenge*, Nº 25, julho/agosto.
- Miranda, José Carlos Rocha (2001), *Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Mishkin, Frederic (1996), “Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective”, documento apresentado na Conferência anual sobre economia do desenvolvimento do Banco Mundial, Washington, D.C.
- Mistry, Percy S. (1999), “Coping with financial crises: are regional arrangements the missing link?”, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 10, Nova York, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Moguillansky, Graciela (2002), “Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio”, serie Estudios especiales, Nº 3, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo de expansión?*, Santiago do Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Momm, Willi (1999), *Labour Issues in the Context of Economic Integration and Free Trade. A Caribbean Perspective*, Puerto España, Escritório da OIT no Caribe.
- Morales, César (2001), “Situación y perspectivas de los DPI sobre la biotecnología y transgénicos”, documento apresentado no Seminário “Organismos genéticamente modificados: su impacto en la agricultura de América Latina” (Termas de Cauquenes, 20 a 22 de novembro).
- Moreno Brid, Juan Carlos (2002), “¿Por qué fue tan bajo el crecimiento económico de América Latina en los noventa? (una interpretación estructuralista)”, inédito.
- Morley, Samuel (2000a), *El problema de la distribución del ingreso en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

- _____(2000b), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Mortimore, Michael e Wilson Peres (2001), “La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, Nº 74 (LC/G.2135-P), Santiago do Chile, agosto.
- Mortimore, Michael (1998), *Getting a Lift: Modernizing Industry by Way of Latin American Integration Schemes. The Example of Automobiles, Transnational Corporations*, vol. 7, Nº 2, Genebra, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Mowery, David C. e outros (1999), *The Effects of the Bayh Dole Act on US University Research and Technology Transfer: An Analysis of Data from Columbia University, the University of California, and Stanford University*.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- Nações Unidas (2002a), *Report of the Secretary-General: Implementing Agenda 21* (E/CN.17/2002/PC.2/7), Nova York, Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável, Conselho Econômico e Social (ECOSOC).
- _____(2002b), *Financing for Development. A Critical Global Collaboration - Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Intergovernmental Event on Financing for Development*, Nova York.
- _____(2001a), *Social Dimensions of Macroeconomic Policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations*, Santiago do Chile.
- _____(2001b), *Results of the Eight United Nations Inquiry Among Governments on Population and Development* (ST/ESA/SER.R/155), Nova York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: E.01.XIII.2.
- _____(2000a), “Declaración del Milenio” (A/RES/55/2), Nova York, Assembléia Geral (Cúpula do Milênio, Nova York, 6 a 8 de setembro).
- _____(2000b), *Informe del Secretario General sobre financiamiento del desarrollo*, Nova York.
- _____(1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), março.
- _____(1998), “Money laundering and the global criminal economy: the United Nations response”, *Global Programme against Money Laundering*, Nova York, outubro.
- _____(1993), *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*, vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1), Nova York. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.93.I.8.
- Nasution, Anwar (1999), *Bumpy Road to Economic Recovery*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Nelson, Richard (comp.) (1993), *National Innovation Systems. A comparative Analysis*, Nova York e Oxford, Oxford University Press.
- _____(1988), “National Systems of Innovation”, *Technical Change and Economic Theory*, Giovanni Dosi e outros (comps.), Londres, Pinter Publishers.
- Novis, R. (2001), “El software operativo como servicio. El modelo ASP”, documento apresentado no Seminário organizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) “América Latina hacia la globalización” (Santiago do Chile, novembro), inédito.
- Nurkse, Ragnar (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Nova York, Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio (2002a), “Structural Dynamics and Economic Development”, *Kurt Martin Lecture*, Haia, Instituto de Estudos Sociais.
- _____(2002b), “Developing Countries’ Anti-Cyclical Policies in a Globalized World”, *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Amitava Dutt e Jaime Ros (comps.), Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar, a ser publicado.
- _____(2001a), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, Nº 74 (LC/G.2135-P), Santiago do Chile, agosto.
- _____(2001b), “Pasado, presente y futuro de la integración regional”, *Integración y Comercio*, vol. 5, Nº 13, janeiro-abril.
- _____(1999a), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____(1999b), “La reforma financiera internacional: una agenda ampliada”, *Revista de la CEPAL*, Nº 69 (LC/G.2067-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Ocampo, José Antonio e Camilo Tovar (1999), “Price-based Capital Account Regulations: The Colombian Experience”, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 87 (LC/L.1262-P), Santiago do Chile, Comissão

- Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outubro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.II.G.41.
- OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2001a), *Trends in International Migration, SOPEMI, 2001, Annual Report, 2001 Edition*, Paris.
- ___ (2001b), *The New Economy: Beyond the Hype. Final Report on the OECD Growth Project*, Paris.
- ___ (2000), *Greening Tax Mixes in OECD Countries: A Preliminary Assessment. OECD Environment Directorate* (COM/ENV/EPOC/DAFFE/CFA(99)112/FINAL), Paris, outubro.
- ___ (1999), *Foreign Direct Investment and the Environment*, Paris, outubro.
- ___ (1996) *Globalization of Industry (Overview and Sector Reports)*, Paris.
- OCDE-DAC (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-Comitê de Assistência para o Desenvolvimento) (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Paris, maio.
- OIM (Organização Internacional para as Migrações)/Nações Unidas (2000), *World Migration Report 2000*, Nova York. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.00.III.S.3.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2000), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Genebra.
- OLADE/CEPAL/GTZ (Organização Latino-Americana de Energia/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) (2000), *Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Guía para la Formulación de Políticas Energéticas*, Quito, julho.
- OMC (Organização Mundial do Comércio) (2002), “The WTO's 2-year Strategy Comes to Fruition. Background Paper”, janeiro (http://www.wto.org/english/news_e/news01_e/wto2year_strategy_17dec01.doc).
- ___ (2001), “Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios” (S/L/93), Paris, 29 de março.
- ___ (2000a), *Tariff and Other Quotas. Background Paper by the Secretariat* (G/AG/NG/S/7), Genebra, 23 de maio.
- ___ (2000b), *Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill Background Paper by the Secretariat* (G/AG/NG/S/8), Genebra, 26 de maio.
- ___ (2000c), *Caribbean Community and Common Market. Biennial Report on the Operation of the Agreement* (WT/REG92/R/B/1 G/L/359), abril.
- ___ (1998), *Informe anual, 1998. Estadísticas del comercio internacional, vol. 1; Globalización y comercio, vol. 2*, Genebra.
- ___ (1995a), *El comercio hacia el futuro*, Segunda edição, 1998, Genebra.
- ___ (1995b), *Informe sobre la consulta de 1995 con el Brasil. Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos)* (WT/BOP/R/7; BOP/R/231), Genebra, novembro.
- OREALC (Escritório Regional de Educação da UNESCO para América Latina e Caribe) (1994), “Medición de la calidad de la educación: resultados”, serie Estudios, vol. 3, Santiago do Chile, Rede regional para a capacitação, inovação e pesquisa nos campos do planejamento e administração da educação básica e dos programas de alfabetização (REPLAD).
- O'Rourke, Kevin (2001), “Globalization and inequality: historical trends”, *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1 e 2 de maio.
- O'Rourke, Kevin H. e Davis Jeffrey G. Williamson (1999), *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Orozco, Manuel (2001), “Family Remittances to Latin America: The Marketplace and its Changing Dynamics”, documento apresentado na conferência do BID “Remesas como herramienta de desarrollo” (17 e 18 de maio).
- ___ (2000), *Latino Hometown Associations as Agents of Development in Latin America*, Washington, D.C., Diálogo Interamericano/Instituto de Política Thomas Rivera (TRPI), junho.
- Orrego, C. (2001), “Gobierno electrónico”, documento apresentado no Seminário “La Era Digital” (Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 29 e 30 de novembro).
- Paarlberg, Robert (2000), “The global food fight”, *Foreign Affairs*, vol. 79, N° 3, maio/junho.
- Palazón, Salvador (1996), “Latinoamericanos en España (1981-1994), Aproximación a un fenómeno migratorio reciente”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 11, N° 32.
- Palma, Gabriel (2002), “The Three Routes to Financial Crises: The Need for Capital Controls”, *International Capital Markets: Systems in Transition*, John Eatwell e Lance Taylor (eds.), Nova York, Oxford University Press.

- Panayotou, Theodore (2000), "Globalization and the Environment", Working Paper, Nº 53, Centro para o Desenvolvimento Internacional (CID), Universidade de Harvard.
- Park, Yung Chul e Jun Yan Wang (2000), "Reforming the International Financial System and Prospects for Regional Financial Cooperation in East Asia", Seúl, Universidade da Coréia/Korea Institute for International Economic Policy, inédito.
- Pellegrino, Adela (2000), "Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada", documento apresentado no Simpósio sobre Migração Internacional nas Américas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização Internacional para as Migrações (OIM) (San José, Costa Rica, 4 a 6 de setembro).
- Perdomo, Rodulio (1999), Impacto socioeconómico de las remesas: perspectiva global para una orientación productiva de las remesas en Honduras (LC/MEX/L.403), México, D.F., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Pérez, Esteban e outros (2001), *Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México*, serie Estudios y perspectivas, Nº 3 (LC/L.1605-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.01.II.G.145.
- Perruchoud, Richard (2000), "Legal Standards for the Protection of Migrants Workers", documento apresentado no Simpósio sobre Migração Internacional nas Américas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização Internacional para as Migrações (OIM) (San José, Costa Rica, 4 a 6 de setembro).
- Persaud, Avinash (2000), "Sending the Herd Off the Cliff Edge: The Disturbing Interaction between Herding and Market-sensitive Risk Management Practices", Londres, State Street.
- Pindyck, Robert (1991), "Irreversibility, uncertainty and investment", *Journal of Economic Literature*, vol. 3, Nº 29.
- Pissarides, Christopher A. (1997), "Learning by trading and the returns to human capital in developing countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 11, Nº 1, janeiro.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (1999), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nova York.
- _____(1998), *Poverty in Transition*, Nova York, Regional Bureau for Europe and the CIS.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Porter, Dorothy (1999), *Health, Civilisation and the State. A History of Public Health from Ancient to Modern Times*, Londres e Nova York, Routledge.
- _____(1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nova York, The Free Press.
- Portes, Alejandro (1997a), "Immigration theory for a new century: some problems and opportunities", *International Migration Review*, vol. 31, Nº 4.
- _____(1997b), "Globalization From Below: The Rise of Transnational Communities", Working paper series, Nº 98-08 California, Centro para as Migrações e o Desenvolvimento, Universidade de Princeton (<http://opr.princeton.edu>).
- Prebisch, Raúl (1987), "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, serie Libros de la CEPAL, Nº 13 (LC/G.1461), Santiago do Chile.
- _____(1951), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo", *Estudio Económico de América Latina 1949*, Nova York, Nações Unidas; "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", *Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL*, Santiago do Chile, fevereiro de 1973.
- Pritchett, Lant (1997), "Divergence, big time", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, Nº 3.
- Quah, Danny (1995), "Empirics for Economic Growth and Convergence", Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, Nº 1140, março.
- Radelet, Steven e Jeffrey D. Sachs (1998), "The East Asian financial crisis: diagnosis, remedies, prospects", *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 1.
- Ramos, Joseph (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, Nº 66 (LC/G.2049-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Rayment, Paul (1983), "Intra 'industry' specialisation and the foreign trade of industrial countries", *Countrolling Industrial Economies*, Stephen Frowen (comp.), Londres, MacMillan.
- Reinhardt, Nola e Wilson Peres (2000), "Latin America's new economic model: micro responses and economic restructuring", *World Development*, vol. 28, Nº 9, setembro.
- Reisen, Helmut (2001a), "Will Basel II Contribute to Convergence International Capital Flows?", documento preparado para Oesterreichische Nationalbank 29th Economics Conference, maio-junho.

- ____ (2001b), “Ratings Since the Asian Crisis”, documento preparado para o projeto Universidade das Nações Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER) “Capital Flows to Emerging Markets Since the Asian Crisis”, a sair.
- Repetto, F. e J. Sanguinetti (2001), “Inventario de programas de protección social y de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación”. Documento de trabalho, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Richelle, J. (1998), “The Influences of Globalization on Current and Future Migration Patterns”, documento apresentado no Simpósio técnico sobre migração internacional e desenvolvimento (Haia, 29 de junho a 3 de julho), Comitê Administrativo de Coordenação das Nações Unidas, Equipe de Tarefas sobre serviços sociais básicos para todos, Grupo de trabalho sobre migração internacional.
- Robbins, Donald (1996), “Evidence on Trade and Wages in the Developing World”, Technical Paper, N° 119, Paris, Centro de Desenvolvimento, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- ____ (1994), “Relative wage structure in Chile, 1957-1992: changes in the structure of demand for schooling”, *Estudios de economía*, vol. 21, número especial.
- Rodríguez, Francisco e Dani Rodrik (2001), “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence”, *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke e Kenneth Rogoff (comps.), Cambridge, MIT Press.
- Rodríguez, R. (2001), “E-health development determinants and policy issues in Latin America and the Caribbean”, documento apresentado no Seminário “La Era Digital”, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 29 e 30 de novembro.
- Rodrik, Dani (2001a), “The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered”, informe preparado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), abril.
- ____ (2001b), “Development Strategies for the Next Century”, documento preparado para la Conferência “Development theory at the threshold of the twenty-first century”, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- ____ (2001c), “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago do Chile, abril.
- ____ (1999a), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Conselho de Desenvolvimento de Ultramar (ODC).
- ____ (1999b), “Governing the Global Economy: Does One Architectural Style Fit All?”, Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Universidade de Harvard, inédito.
- ____ (1998), “Why do more open economies have bigger governments?”, *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 5, Chicago, Illinois, Universidade de Chicago.
- ____ (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Rodrik, Dani e Andrés Velasco (1999), *Short-Term Capital Flows*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Romer, Paul (1990), “Are Nonconvexities Important for Understanding Growth?”, NBER Working Paper, N° 3271, Cambridge, Massachusetts.
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, setembro.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal*, vol. 53, junho-setembro.
- Rosenthal, Gert (2001), “The Contribution of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean to the United Nations’ Intellectual Legacy”, *United Nations Intellectual History Project, Volume XII, Views from the Regional Commissions: ECLAC*, Nova York.
- Sáez, Sebastián (1999), *Estrategia y negociación en el sistema multilateral de comercio: economía internacional aplicada*, Santiago do Chile, Dolmen Ediciones.
- Salt, John (1999), “Current Trends in International Migration in Europe”, Genebra, Conselho da Europa.
- Sandiford, Wayne (2000), *On the Brink of Decline: Bananas in the Windward Islands*, Granada, West Indies, Fedon Books.
- Savater, Fernando (2001), “Armagedón”, *El País*, Madri, 13 de setembro.
- Schaper, Marianne (2000), *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 19 (LC/L.1241/Rev1-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outubro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.99.II.G.44.
- Schaper, Marianne, Valérie Onffroy de Vérèz (2001), *Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)*, serie Medio

- ambiente y desarrollo, N° 46 (LC/L.1676-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.212.
- Schmidley, A. Dianne e Campbell Gibson (1999), "Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 1997", Current Population Reports, series P23-195, Washington, D.C., Escritório do Censo dos Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- Schnettler, F. (2001), "Nuevas tecnologías y escuela: aprendizajes y desafíos del Programa Enlaces do Chile", documento apresentado no Seminário "La Era Digital", Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 29 e 30 de novembro.
- Schware, Robert e Susan Hume (1996), "Prospects for Information Exports for the English-Speaking Caribbean", Washington, D.C., Banco Mundial, março.
- Secretaria da Commonwealth (2001), "Small states: economic review and basic statistics", *Annual Series*, vol. 6.
- _____(1997), *A Future for Small States - Overcoming Vulnerability*, Londres.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nova York.
- Sigler, John (2000), "A theory of globalization", *Globalization on Trial: The Human Condition and the Information Civilization*, Farhang Rajaei (comp.), Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento (CIID).
- Slaughter, Matthew e Philip Swagel (1997), "The Effects of Globalization on Wages in the Advanced Economies", IMF Working Paper, N° WP/97/43, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional (FMI), abril.
- Slaughter, S. e G. Rhoades (1996), "The emergence of a competitiveness research and development policy coalitions and the commercialization of academic sciences and technology", *Science, Tehcnology, & Human Values*, vol. 21.
- Smith, James P. e Barry Edmonston (comps.) 1997), "The New Americans. Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration", Washington, D.C., National Academy Press (<http://stills.nap.edu>).
- Sojo, Ana (2001), "El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina", *Socialis*, N° 5, Buenos Aires, outubro.
- Solimano, Andrés (2001), *The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 11 (LC/L.1686-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.01.II.G.124.
- Srinivasan, T.N. (1996), *Developing Countries and the Multilateral Trading System: From GATT (1947) to the Uruguay Round and the Future Beyond*, Washington, D.C., Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), Banco Mundial.
- Stalker, Peter (2000), *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers/Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- _____(1994), *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*, Genebra, Organização Internacional do Trabalho.
- Stallings, Barbara e Jürgen Weller (2001), "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Stallings, Barbara e Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Brookings Institutions Press; Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Stewart, Frances (2000), "Income Distribution and Development", documento preparado para a Décima Reunião da Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio e Desenvolvimento da UNCTAD: Orientações para o século XXI, Bangkok, Tailândia.
- Stiglitz, Joseph A. (1999), "The World Bank at the Millennium", *Economic Journal*, N° 109, novembro.
- _____(1998), "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus", *WIDER Annual Lectures 2*, Helsinki, janeiro.
- _____(1994), "The Role of the State in Financial Markets", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, Supplement to the World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer.
- Streeten, Paul (2001), "Integration, interdependence, and globalization", *Finance and Development*, vol. 38, N° 2, Washington, D.C., Fundo Monetario Internacional (FMI), junho.
- Stuart, Rogério (1996), "The efficiency of the financial system, liberalization and economic development", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, N° 2.

- Stumpo, Giovanni (comp.) (1998), *Empresas transnacionales, procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Santiago do Chile, Alianza Estudios/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Sunkel, Osvaldo (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tang, Xiaobing (2000), “The Agreement of Textiles and Clothing and Related Trade Policy Developments”, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2000* (UNCTAD/TDR/2000), Ginebra. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.D.19.
- Tanzi, Vito (2000), “Taxation and the architecture of the international economic system”, *Financial Globalization and the Emerging Economies*, José Antonio Ocampo, Stefano Zamagni, Ricardo Ffrench-Davis e Carlo Pietrobelli (comps.), Libros de la CEPAL, N° 55 (LC/G.2097-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.00.II.G.39.
- (1996) “Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems” (WP/96/141), IMF Working Paper, Washington, D.C., Fundo Monetario Internacional.
- Tapinos, Georges e Daniel Delaunay (2001), “¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?”, *Notas de población*, año 28, N° 73 (LC/G.2124-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), setembro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.122.
- Third World Network (2001), “The Multilateral Trading System: A Development Perspective”, documento preparado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Nova York, dezembro.
- Thomas, Harmon e John Whalley (comps.) (1998), *Uruguay Round Results and the Emerging Trade Agenda: Quantitative-Based Analyses from the Development Perspective* (PUBL/98/23), Ginebra, agosto. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: GV.E.98.0.26.
- Thomas-Hope, Elizabeth (2000), “Trends and Patterns of Migration To and From the Caribbean Countries”, documento apresentado no Simpósio sobre Migração Internacional nas Américas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização Internacional para as Migrações (OIM) (San José, Costa Rica, 4 a 6 de setembro).
- Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)/União Européia.
- Tokman, Víctor (2001), “Políticas de empleo en la nueva era económica”, documento apresentado no seminário da CEPAL “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, Santiago do Chile, agosto.
- Tokman, Víctor e Daniel Martínez (1999), “La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social”, Documento de Trabajo, N° 94, Lima, Oficina Regional, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Touraine, Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, Paris, Fayard.
- Triffin, Robert (1968), *Our International Monetary System: Yesterday, Today and Tomorrow*, Nova York, Random House.
- Tudela, Fernando (coord.) (1990), *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Una visión evolutiva*, Madri, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España.
- Turner, Louis e Michael Hodges (1992), *Global Shakeout, World Market Competition. The Challenges for Business and Government*, Londres, Century Business.
- Tussie, Diana (1997), “La política comercial en el marco de la Organización Mundial de comercio”, *Revista de la CEPAL*, N° 62 (LC/G.1969-P), Santiago do Chile, agosto.
- (1993), “The Uruguayan Round and the Trading System in the Balance: Dilemmas for Developing Countries”, *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Manuel R. Agosin e Diana Tussie (comps.), Londres, Macmillan.
- (1988), “La coordinación de los deudores latinoamericanos: cuál es la lógica de su accionar?”, *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*, Stephany Griffith-Jones (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1987), “The less developed countries and the World Trading System: A challenge to the GATT”, *Studies in International Political Economy*, Londres, Frances Pinter.
- UIT (União Internacional de Telecomunicações) (2000), *Regulatory Implications of Broadband*, Ginebra.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2001), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2001* (UNCTAD/TDR/2001), Ginebra. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.D.10.

- ____ (2000), *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2000. Las fusiones y adquisiciones transfronterizas y el desarrollo* (UNCTAD/WIR/2000), Ginebra. Publicação das Nações Unidas. Nº de venda: S.00.II.20.
- ____ (1999a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.99.II.D.1.
- ____ (1999b), *Informe de 1999 sobre las inversiones en el mundo: las inversiones extranjeras directas y el desafío del desarrollo*, Nova York. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.99.II.D.3.
- ____ (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra, Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.98.II.D.6.
- ____ (1997), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997* (UNCTAD/TDR/1997), Ginebra. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.97.II.D.8.
- ____ (1996), *Globalization and Liberalization: The Effects of International Economic Relations on Poverty*, Nova York e Ginebra.
- ____ (1995), *Informe de 1995 sobre las inversiones en el mundo: las empresas transnacionales y la competitividad. Panorama general* (UNCTAD/DTCI/26), Nova York.
- ____ (1992), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1992* (UNCTAD/TDR/1992), Nova York.
- UNCTAD/OMC (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento / Organização Mundial do Comércio) (1996), *Strengthening the Participation of Developing Countries in World Trade and the Multilateral Trading System* (TD/375/Rev.1), Ginebra.
- UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) (2000a), “Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación”, *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica, segundo informe*, Santiago do Chile.
- ____ (2000b), “Informe Regional de las Américas: Evaluación de Educación para Todos en el año 2000. Informe interagencial” (www.unesco.cl/10.htm).
- ____ (1997) *Nuestra diversidad creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, Madrid, UNESCO/Fundación Santa María.
- UNESCO/OREALC (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/Escritório Regional de Educação da UNESCO para América Latina e Caribe) (2001), “Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000”, Santiago do Chile, fevereiro, inédito.
- Uthoff, Andras e Nora Ruedi (2001), “Diferencias en la efectividad de la política social para atenuar la incidencia de la pobreza: un análisis a partir de las encuestas de hogares”, inédito.
- Valdés-Prieto, Salvador e Marcelo Soto (1998), “The Effectiveness of Capital Controls: Theory and Evidence from Chile”, *Empirica*, Nº 25, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers.
- van Wijnbergen, Sweder (1984), “The Dutch disease: a disease after all?”, *Economic Journal*, Nº 94.
- Velasco, Andrés (2000), *Exchange-Rate Policies for Developing Countries: What Have We Learned? What Do We Still Not Know?*, Nova York, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)/Universidade de Harvard, Centro para o Desenvolvimento Internacional.
- Vera, R. (2001), *Sustainable Agriculture in the Lowlands Subtropics and Neotropics? Trends and Bioeconomic Opportunities and Constraints*, Otto Solbrig, Robert Paarlberg e Francesco Di Castri (comps.), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Vila, Adis, M. (s/f), “Can the Caribbean and Latin America Take Advantage of Globalization?” (www.wto.org).
- Villa, Miguel e Jorge Martínez (2001), “El mapa migratorio internacional de América Latina y el Caribe: patrones, perfiles, repercusiones e incertidumbres”, documento apresentado no Sétimo Simpósio Internacional sobre Emigração Latino-Americana: Comparação Inter-regional entre América do Norte, Europa e Japão (Osaka, 11 a 13 de dezembro), Museu Nacional de Etnología, The Japan Center for Area Studies.
- ____ (2000), “Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, documento apresentado no Simpósio sobre Migração Internacional nas Américas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização Internacional para as Migrações (OIM) (San José, Costa Rica, 4 a 6 de setembro).
- Villar, Leonardo e Hernán Rincón (2000), “The Colombian economy in the nineties: capital flows and foreign exchange regimes”, documento apresentado na conferência “Critical Issues in Financial Reform: Latin American, Caribbean and Canadian Perspectives”, organizada por The Munk Centre for International Studies Programme on Latin America and the Caribbean, Toronto, Ontario, Universidade de Toronto, junho.

- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- White, William R. (2000), “New strategies for dealing with the instability of financial markets”, *The Management of Global Financial Markets*, Jan Joost Teunissen (comp.), Haia, Foro sobre Dívida e Desenvolvimento (FONDAD).
- Williams, Eric (1984), *From Columbus to Castro. The History of the Caribbean 1492-1969*, Nova York, Vintage Books.
- Williamson, John (2000), “Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option”, *Policy Analyses in International Economics*, Washington, D.C., Instituto de Economia Internacional (IIE), setembro.
- _____(1996), “A new facility for the IMF?”, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 7, Nova York, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Willmore, Larry (1993), “Export Processing Zones in Jamaica: Ownership, Linkages and transfer of Technology”, Puerto España, Sede Sub-regional da CEPAL para o Caribe.
- Winham, Gilbert R. (1986), *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Wood, Adrian (1998), “Globalisation and the Rise in Labour Market Inequalities”, *Economic Journal*, vol. 108, Nº 450, setembro.
- Wood, Adrian (1997), “Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian conventional wisdom”, *The World Bank Economic Review*, vol. 11, Nº 1, janeiro.
- Worrell, Delisle, Don Marshall e Nicole Smith (2000), “The Political Economy of Exchange Rate Policy in the Caribbean”, Working Paper, Nº R-401, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), junho.
- Wyplosz, Charles (1999), “International Financial Instability”, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc A. Stern (comps.), Nova York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Oxford University Press.
- _____(1998), “International Financial Instability”, *The Management of Global Financial Markets*, Jan Joost Teunissen (comp.), Haia, Foro sobre Dívida e Desenvolvimento (FONDAD).
- Young, Carlos Eduardo e Carlos A. Roncisvalle (2001), *Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil*, documento preparado para a Conferência Regional de América Latina e Caribe preparatória da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro, 23 e 24 de outubro), no âmbito do projeto Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) “Financiamiento para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible”, Santiago do Chile, outubro.
- Zarsky, Lyuba (1997), “Stuck in the Mud? Nation-States, Globalization and the Environment”, Haia, Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, maio (http://www.nautilus.org/papers/enviro/zarsky_mud.html).
- Zedillo, Ernesto e outros (2001), “Recommendations of the High-Level Panel on Financing for Development”, informe elaborado para o Secretário Geral das Nações Unidas, junho.